UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO

RAMON ANTUNES RIBEIRO

A realização da democracia participativa no Brasil: análise dos portais e-Cidadania e e-Democracia como mecanismos institucionais de participação democrática

Ribeirão Preto

2019

RAMON ANTUNES RIBEIRO

A realização da democracia participativa no Brasil: análise dos portais e-Cidadania e e-Democracia como mecanismos institucionais de participação democrática

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências.

Área de Concentração: Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito

Orientador: Prof. Dr. Rubens Beçak

Ribeirão Preto

2019

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca
e Seção Técnica de Informática da FDRP/USP,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

R484r	<p>Ribeiro, Ramon Antunes</p> <p>A realização da democracia participativa no Brasil: análise dos portais e-Cidadania e e-Democracia como mecanismos institucionais de participação democrática / Ramon Antunes Ribeiro; orientador Rubens Beçak. -- Ribeirão Preto, 2019.</p> <p>254 p.</p> <p>Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Direito) -- Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, 2019.</p> <p>1. DIREITO. 2. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA. 3. PARTICIPAÇÃO POLÍTICA. 4. INTERNET. I. Beçak, Rubens, orient. II. Título</p>
-------	--

FOLHA DE APROVAÇÃO

Nome: RIBEIRO, Ramon Antunes

Título: A realização da democracia participativa no Brasil: análise dos portais e-Cidadania e e-Democracia como mecanismos institucionais de participação democrática

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências - Área de Concentração: Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à memória de meu pai, Ailton de Sá Ribeiro, que muito me ensinou, nem sempre com palavras, mas principalmente com atitudes e valores, como pai e servidor público dedicado, seu legado, que segue comigo.

AGRADECIMENTOS

Essa não foi uma caminhada fácil, mas os processos de crescimento e aprendizagem nem sempre o são. Tive sorte por poder contar ao longo desse caminho com o suporte da família e amigos que merecem todo o meu agradecimento e gratidão.

Agradeço às minhas duas mães, Maria Helena e Margarida, por todo o amor, carinho e esforços dedicados à minha formação como pessoa e profissional.

À minha companheira, Diane, pela paciência, amor, incentivo, e por sempre estar ao meu lado. Também a meus sogros e cunhada pela acolhida e suporte de sempre.

Agradeço ao Professor Rubens Beçak pela grande oportunidade e por todos os ensinamentos que me proporcionou ao longo do processo de construção desse trabalho. Aos Professores Murilo Gaspar do e Sebastião Sérgio da Silveira pelos importantes apontamentos feitos durante a Qualificação. A todos professores, colegas de Mestrado e alunos da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto – FDRP, que de muitas formas contribuíram na construção desse trabalho. À Vânia e Omar, da seção de Pós-Graduação, em nome de quem agradeço a todos funcionários dessa respeitável instituição pelos serviços prestados.

A todos amigos, a quem sempre considerei minha família mais próxima, pela torcida, suporte e incentivo. Em especial a Sebastião Tostes pelas conversas e orientação, a Terezinha (Tetê) e Maria Tostes pela torcida de sempre. Aos grandes amigos Tiago, Gilda, Lucas e Luciana por todo incentivo e amizade.

Ao amigo e eterno mestre, Professor André Del Negri, por me oferecer oportunidades e orientação que pavimentaram o caminho que me guiou ao Mestrado. E ao amigo Éder Contadin, por todo incentivo e apoio oferecidos nessa caminhada.

Às equipes gestoras dos Portais e-Cidadania e e-Democracia, pela cooperação no fornecimento dos dados necessários a realização desse trabalho.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001, instituição que desempenhou papel muito importante na consecução deste trabalho e recebe meus agradecimentos.

RESUMO

RIBEIRO, Ramon Antunes. **A realização da democracia participativa no Brasil**: análise dos portais e-Cidadania e e-Democracia como mecanismos institucionais de participação democrática. 2019. 255f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2019.

O presente trabalho se debruça sobre o processo de realização da democracia participativa no Brasil, tendo como objetos de pesquisa o Portal e-Cidadania, de iniciativa do Senado Federal, e o Portal e-Democracia, de iniciativa da Câmara dos Deputados. Assim, objetiva-se determinar de que forma os Portais e-Cidadania e e-Democracia contribuem para o processo de realização da democracia participativa no Brasil. Para tanto, foram coletados dados dos Portais através de: Lei de Acesso à Informação; relatórios automaticamente gerados pela plataforma; bancos de dados do Poder Legislativo e; equipes gestoras dos Portais. Procedeu-se então a uma análise qualitativa dos dados, tendo por base uma estrutura analítica constituída por elementos de teoria democrática participativa e quesitos de análise de inovações democráticas com participação popular. Tal estrutura foi composta pelos critérios: inclusão; transparência, previsibilidade e segurança jurídica; julgamento informado e efeito educativo; capacidade de transferência e; senso de eficácia política e grau de controle popular. A análise permitiu determinar, com profundidade de detalhes, de que forma cada Portal e suas ferramentas contribuem com o processo de realização da democracia participativa no Brasil. O portal e-Cidadania, apoiado em uma forte sinergia de suas ferramentas, que se complementam e retroalimentam em termos participativos, mostrou realizar boa parte dos critérios/qualidades analisados, no que pese ainda haver espaço para aprimoramento de uma vertente mais deliberativa na plataforma. O portal apresentou números de participação e contribuições significativos que incluem, dentre outras, consultas populares com milhões de votos e proposições legislativas, advindas do Programa, que tramitam no Senado. O e-Democracia, por sua vez, apresentou formas e mecanismos de atuação com enfoque mais deliberativo, consubstanciados em espaços de debates e diálogo presentes na maioria de suas ferramentas. O Portal apresentou dificuldade em realizar alguns critérios de análise de matriz participativa que, juntamente com a lógica e mecânica de participação de suas ferramentas, são importantes variáveis que influem nos números e níveis de participatividade observados, menores que do e-Cidadania. Apesar disso, destaca-se o bom desempenho do Portal no que tange a critérios relacionado à reflexos do efeito educativo da participação e também excepcional capacidade de transferência para outros contextos que originalmente projetada a operar. Conclui-se que, as duas plataformas, cada qual à sua forma e com diferentes enfoques, contribuem para o processo de realização da democracia participativa no Brasil. O e-Cidadania estabelecendo-se como um marco no âmbito da *e-democracia institucional* legislativa brasileira através de suas significativas contribuições e sua capacidade de realização de alguns notáveis preceitos da teoria democrática participativa. E o e-Democracia, iniciativa pioneira na área, que soma contribuições a esse processo como canal de participação disponível ao cidadão, mas que, principalmente, contribui na realização de preceitos de democracia deliberativa no Brasil.

Palavras-chave: Democracia participativa. Participação. E-democracia.

ABSTRACT

RIBEIRO, Ramon Antunes. **The realization of participatory democracy in Brazil**: analysis of e-Cidadania and e-Democracia portals as institutional mechanisms for democratic participation. 2019. 255f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2019.

The present work focuses on the process of realization of participatory democracy in Brazil, having as objects of research the e-Cidadania Portal, of Federal Senate's initiative, and the e-Democracia Portal, of Chamber of Deputies' initiative. Thus, it aims to determine how the Portals e-Cidadania and e-Democracia contribute to the process of realization of participatory democracy in Brazil. For this purpose, data from the Portals were collected through: Access to Information Act; reports automatically generated by the platform; databases of the Legislative Branch and; management teams of the Portals. Then, a qualitative analysis of the data was carried out, based on an analytical framework constituted by elements of participatory democratic theory and analytical criteria of democratic innovations with popular participation. This analytical framework was composed by the following criteria: inclusiveness; transparency, predictability and legal certainty; considered judgement and educational effect; transferability and; sense of political efficacy and popular control degree. The analysis allowed to determine, with depth of detail, how each Portal and its tools contribute to the realization process of participatory democracy in Brazil. The e-Cidadania portal, supported by a strong synergy of its tools, which complement and feedback each other in participatory terms, has showed to accomplish good part of the criteria/qualities analyzed, despite there is still room for improvement of a more deliberative aspect in the platform. The portal presented significant participation numbers and contributions that include, among others, popular consultations with millions of votes and legislative proposals, coming from the Program, which are underway in the Senate. The e-Democracia, in its turn, presented forms and mechanisms of action with a more deliberative approach, consubstantiated in spaces of debate and dialogue present in most of its tools. The Portal showed difficulties in accomplishing some criteria of analysis of participatory matrix that, along with the logic and mechanics of participation of its tools, are important variables that influence the numbers and levels of participativity observed, lower than e-Cidadania's. Despite this, it stands out the good performance of the Portal with regard to criteria related to the reflexes of the educational effect of participation and also exceptional transferability to others contexts that originally designed to operate. It is concluded that the two platforms, each in its form and with different approaches, contribute to the process of realization of participatory democracy in Brazil. e-Cidadania establishing itself as a milestone within Brazilian legislative institutional e-democracy through its significant contributions and its capacity to accomplish some notable precepts of participative democratic theory. And e-Democracia, a pioneering initiative in this field, which adds contributions to this process as a channel of participation available to the citizen, but mainly that contributes to the realization of important precepts of deliberative democracy in Brazil.

Keywords: Participatory democracy. Participation. E-democracy.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Lista de Figuras

Figura 1: Exemplo de Ideia Legislativa sujeita a apoios no Portal e-Cidadania.....	81
Figura 2: Dez estados com maior número de ideias e apoios na ferramenta Ideia Legislativa	87
Figura 3: Exemplo de Consulta Pública no Portal e-Cidadania	94
Figura 4: Exemplo de Evento Interativo no Portal e-Cidadania.....	102
Figura 5: Exemplo de Projeto aberto à contribuição no Wikilegis	116
Figura 6: Exemplo de Evento realizado na Ferramenta Audiências Interativas	122

Lista de Gráficos

Gráfico 1: Número de usuários cadastrados e número de novos cadastros por ano no Portal e-Cidadania, de 2012 a 2019	77
Gráfico 2: Número de ideais legislativas e autores por ano de 2012 a março de 2019	86
Gráfico 3: Número de apoios e apoiadores por ano de 2012 a março de 2019	86
Gráfico 4: Número de proposições que receberam voto, por ano, de 2013 a março de 2019	96
Gráfico 5: Número de usuários votantes e número total de votos por ano de 2013 a março 2019	96
Gráfico 6: Número de eventos interativos, eventos com comentários e eventos com comentários lidos ao vivo por ano, de 2012 a março de 2019.....	104
Gráfico 7: Número comentários, participantes e comentários lidos por ano, de 2012 a março de 2019	105
Gráfico 8: Número de acessos, novos usuários e cadastros totais por ano de 2016 a 2019 no Portal e-Democracia	112
Gráfico 9: Percentual de domicílios em que havia a utilização da Internet em 2017, por Grandes Regiões e situação do domicílio	135

Lista de Quadros

Quadro 1: Número de ideias legislativas por situação	88
Quadro 2: Sugestões Legislativas advindas do e-Cidadania com parecer favorável pela CDH e convertidas em Proposições Legislativas, por situação atual e número de apoios.....	88
Quadro 3: Lista de Sugestões Legislativas com maior número de apoios no Portal e-Cidadania por situação atual.....	92
Quadro 4: Dez matérias (descrição e situação atual) por maior quantidade de votos totais (votos positivos e votos negativos) na Consulta Pública.....	98
Quadro 5: Dez eventos interativos com maior número de participações (perguntas e comentários), e número de participantes e data.....	107
Quadro 6: Ranking das dez proposições legislativas com o maior número de participantes e com o maior número de sugestões na ferramenta Wikilegis de 2016 a 2018.	119
Quadro 7: Proposições Legislativas, por lista temática, e em ordem de classificação (saldo de votos), pautados ou não, que submetidos à primeira edição da Pauta Participativa em 2017	128

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Formas de acesso dos usuários (%) ao Portal e-Cidadania por ano, de 2014 a 2018	77
Tabela 2: Dez estados com maior número de votos na ferramenta Consulta Pública.....	97
Tabela 3: Números eventos, eventos com perguntas, eventos com perguntas lidas ao vivo, número de perguntas, número de perguntas lidas ao vivo e número de participantes por tipo de evento.	105
Tabela 4: Dez Estados com maior número de participantes, com número de comentários ..	106
Tabela 5: Número de edições, adições, exclusões, sugestões totais (somatório de edições, adições e exclusões) e comentários feitas por ano no Wikilegis de setembro de 2016 a 2018	118
Tabela 6: Número de eventos transmitidos, participantes, mensagens, perguntas e votos por ano na Ferramenta Audiência Interativas de 2017 a 2018.....	123
Tabela 7: Número de tópicos de discussões criados, respostas e visualizações por ano na Ferramenta Expressão de 2016 a 2019	125

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACBC - Assembleia de Cidadãos de British Columbia

ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

APROGE - Assessoria de Projetos e Gestão Estratégica

CAE - Comissão de Assuntos Econômicos (Senado Federal)

CAPADR - Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (Câmara dos Deputados)

CAS - Comissão de Assuntos Sociais (Senado Federal)

CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (Senado Federal)

CCJC - Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (Câmara dos Deputados)

CCT - Comissão de Ciência e Tecnologia (Senado Federal)

CDH - Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (Senado Federal)

CE - Comissão de Educação (Câmara dos Deputados)

CE(s) - Comissão de Educação, Cultura e Esporte (Senado Federal)

CEGE - Comitê Executivo de Governo Eletrônico

CMA - Comissão de Meio Ambiente (Senado Federal)

COP - Conselho do Orçamento Participativo

CSF - Comissão Senado do Futuro

CSPCCO - Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (Câmara dos Deputados)

CVL - Comunidades virtuais legislativas

DSF - Diário do Senado Federal

EGD - Estratégia de Governança Digital

E-Gov - Governo Eletrônico

GTI - Grupo de Trabalho Interministerial

IOT - *Internet of Things*

MPF - Ministério Público Federal

OP - Orçamento Participativo

PEC - Proposta de Emenda à Constituição

PLS - Projeto de Lei do Senado

PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

RICD - Regimento Interno da Câmara dos Deputados

RISF - Regimento Interno do Senado

SICON - Sistema de Informações do Congresso Nacional

STF - Supremo Tribunal Federal

SUG - Sugestão Legislativa

TIC - Tecnologias da Informação e Comunicação

TSE - Tribunal Superior Eleitoral

UF - Unidade da Federação

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1. MODELOS DEMOCRÁTICOS - PERSPECTIVA HISTÓRICA E DELIMITAÇÃO CONCEITUAL	20
1.1 A democracia dos Antigos	22
1.2 A democracia dos Modernos.....	28
1.3 Reformas e o advento da democracia semidireta	33
1.4 Democracia participativa	37
<i>1.4.1 Contexto de surgimento da democracia participativa – a hegemonia do modelo liberal-elitista.....</i>	<i>37</i>
<i>1.4.2 A democracia participativa como alternativa ao modelo hegemônico liberal-elitista</i>	<i>39</i>
<i>1.4.3 A guinada deliberativa.....</i>	<i>50</i>
2. INSTITUTOS DE PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA - REALIZAÇÃO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.....	54
2.1 Legislação direta, voto e manifestação da soberania popular	55
<i>2.1.1 Consultas populares.....</i>	<i>56</i>
<i>2.1.2 Iniciativa Popular</i>	<i>59</i>
<i>2.1.3 Demais institutos – Recall, Abberufungsrecht e Veto popular</i>	<i>61</i>
2.2 Assembleias populares e Minipúblicos	63
<i>2.2.1 Assembleias populares</i>	<i>63</i>
<i>2.2.2 Minipúblicos.....</i>	<i>66</i>
2.3 E-democracia.....	67
3. MECANISMOS INSTITUCIONAIS DIGITAIS DE REALIZAÇÃO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO LEGISLATIVO BRASILEIRO	74
3.1 Portal e-Cidadania.....	74
<i>3.1.1 Ideia Legislativa.....</i>	<i>78</i>
<i>3.1.2 Consulta Pública.....</i>	<i>93</i>
<i>3.1.3 Evento Interativo.....</i>	<i>100</i>
3.2 Portal e-Democracia	108
<i>3.2.1 Wikilegis.....</i>	<i>114</i>
<i>3.2.2 Audiências Interativas.....</i>	<i>120</i>

3.2.3 <i>Expressão</i>	124
3.2.4 <i>Pauta Participativa</i>	125
4. ANÁLISE DOS PORTAIS e-CIDADANIA E e-DEMOCRACIA NA REALIZAÇÃO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	131
4.1 Critérios de análise do Portais	131
4.2 A inclusão nos mecanismos digitais de participação democrática	134
4.2.1 <i>Precondição à participação – o acesso à Internet</i>	134
4.2.2 <i>Cadastro e inclusão nas plataformas</i>	138
4.3 Análise do Portal e-Cidadania	141
4.3.1 <i>Ideia Legislativa</i>	146
4.3.2 <i>Consulta Pública</i>	153
4.3.3 <i>Evento Interativo</i>	155
4.4 Análise do Portal e-Democracia	157
4.4.1 <i>Wikilegis</i>	162
4.4.2 <i>Audiências Interativas</i>	164
4.4.3 <i>Expressão</i>	166
4.4.4 <i>Pauta Participativa</i>	167
4.5 Contribuições dos Portais no processo de realização da democracia participativa no Brasil	170
CONCLUSÃO	173
BIBLIOGRAFIA	180
ANEXOS	190
ANEXO A	190
ANEXO B	231
ANEXO C	238

INTRODUÇÃO

A democracia não consubstancia um mero conceito político abstrato e estático, mas sim um processo, de modo que constantemente transforma-se e evolui ao longo do tempo. Concebida como processo, a realização da democracia nunca chega a seu termo, se esgota, é sempre uma tarefa em andamento, um processo em construção. A cada transformação, altera-se o paradigma democrático, surgindo novos modelos, instituições e técnicas de realização da democracia (SILVA, 2014; BEČAK, 2014).

Nesse contexto, esse trabalho, se debruça sobre o processo de realização da democracia participativa no Brasil. Tal modelo democrático encontra guarida na atual ordem constitucional brasileira e integra um regime democrático semidireto de matriz híbrida, que conjuga representação e participação popular. A Constituição de 1988 é permeada pelo *princípio participativo*, caracterizado pela participação da cidadania na formação dos atos de governo, transparecendo tal influência em diversos trechos do texto constitucional¹ (SILVA, 2014). No entanto, apesar da presente ordem constitucional albergar a democracia participativa como um de seus princípios, muito se discute se o atual regime democrático estaria dotado de instrumentos e técnicas aptas a contribuir com o processo de realização desse paradigma no Brasil.

As transformações tecnológicas ocorridas nos últimos anos, especialmente no que tange ao aprimoramento e evolução das tecnologias da informação e comunicação – TICs, têm provocado profundas transformações sociais que possibilitaram o surgimento de novas formas de participação popular. Esse potencial transformador da tecnologia não se limitou às relações sociais horizontais, entre particulares, mas também se estendeu para impactar a forma como o Estado se relaciona com seu povo – mais especificamente, no tocante ao objeto dessa pesquisa – a forma como se relacionam representantes e representados, e a participação dos últimos no processo de tomada de decisões políticas.

É nesse cenário de profundas transformações tecnológicas e de crescente importância dessas nas práticas democráticas, fenômeno intitulado de *e-democracia*, é que surgem as

¹ Diversos dispositivos constitucionais podem ser citados como exemplificativos da influência direta e indireta do *princípio participativo* na Constituição de 1988, como: art. 1º, parágrafo único; art. 5º. LXXIII; arts. 10 e 11; art. 14; art. 18 §§3º e 4º; art. 31, §3º; art. 37, §3º; art. 61, §2º; art. 74, §2º; art. 194, VII; art. 206, VI; Art. 216, §1º. Tais trechos permitem concluir que a democracia participativa permeia a atual ordem constitucional como princípio fundamental (SILVA, 2014; BRASIL, 1988).

iniciativas ou inovações democráticas participativas analisadas no âmbito desse trabalho. Isto posto, essa pesquisa tem seu foco e delimitação voltados para as inovações democráticas participativas, categorizadas como de *e-democracia institucional*, de iniciativa do Poder Legislativo Federal, que tem como objetivo aproximar o cidadão da atividade parlamentar estabelecendo condições para a sua participação. (FARIA, 2012).

Desse modo, foram escolhidas como objetos de pesquisa desse trabalho, as principais iniciativas de *e-democracia institucional* do Legislativo Federal no Brasil, reputadas como as mais significativas e importantes atualmente, quais sejam: o Portal e-Cidadania, de iniciativa do Senado Federal; e o Portal e-Democracia, de iniciativa da Câmara dos Deputados. Cada um desses Portais é composto por múltiplas ferramentas participativas que apresentam funcionamento e escopo distintos, mas que de uma forma geral, visam criar condições de participatividade e inserção de seus usuários nas atividades parlamentares.

Assim, o problema de pesquisa que norteia o trabalho é: de que forma os Portais e-Cidadania e e-Democracia contribuem para o processo de realização da democracia participativa no Brasil? Assim, busca-se, através da minuciosa análise do funcionamento e dos resultados desses Portais e suas ferramentas de participação, tendo por base um referencial teórico de democracia participativa, determinar de que forma e em que medida tais iniciativas contribuem para o processo de realização da democracia participativa no Brasil.

Isto posto, a expectativa é que, o presente trabalho, ao responder a tal problema de pesquisa, possa contribuir à teoria democrática participativa, assim como no aperfeiçoamento de práticas participativas de *e-democracia institucional*, área ainda relativamente pouco explorada e estudada pela teoria democrática, tendo em vista principalmente seu caráter recente em termos históricos. Assim, espera-se que o produto dessa pesquisa, a partir da elucidação do modo de operação/funcionamento e eventuais falhas, omissões e contribuições desses institutos para a realização da democracia participativa, possa fornecer parâmetros e elementos que permitam compreender a fundo tais mecanismos e, principalmente, possa produzir conhecimento que permita o aprimoramento destas iniciativas participativas, de modo a contribuir, em última análise, com o desenvolvimento do Estado Democrático de Direito.

Quanto aos procedimentos metodológicos utilizados para a consecução do fim colimado nessa pesquisa, é possível tecer os seguintes apontamentos. No que tange ao delineamento (GIL, 2008) ou técnicas de pesquisa (MARCONI, LAKATOS, 2003) utilizadas, destaca-se que, em um primeiro momento do trabalho, de caráter mais teórico, principalmente

no que se refere a demarcação e solidificação do referencial teórico adotado, faz-se uso de pesquisa bibliográfica (GIL, 2008, p. 50; MARCONI, LAKATOS, 2003, p. 183). Já em um segundo momento, utiliza-se de pesquisa documental (GIL, 2008, p. 51; MARCONI, LAKATOS, 2003, p. 174) para o levantamento de dados dos Portais objetos desse estudo.

Acerca especificamente do levantamento e coleta de dados dos Portais insta destacar os seguintes pontos. No caso do Portal e-Cidadania (Senado), grande parte dos dados relevantes aos fins desse trabalho já se encontravam disponíveis em formato de relatórios de resultados, individualizados por ferramentas e automaticamente gerados pelo próprio Portal, que se encontram em anexo (ANEXO A). Demais dados complementares que relevantes à pesquisa, assim como esclarecimentos de informações, foram obtidos por meio da Lei de Acesso à Informação, através do Portal do Senado², estando também anexados os resultados de tais consultas (ANEXO B), e em situações específicas, através de consulta direta ao banco de dados e sistema de tramitação legislativa do Portal do Senado Federal³. As informações e dados obtidos correspondem a todo período de funcionamento do Portal, de maio de 2012 até março de 2019, mês que ocorrera a coleta dos dados.

Já no que tange ao Portal e-Democracia (Câmara), todos os dados e informações relevantes ao trabalho foram obtidos por meio da Lei de Acesso à Informação, através do Portal da Câmara⁴, de modo que, esclarecimentos adicionais acerca de omissões e contradições em alguns dos dados fornecidos foram feitos diretamente com a equipe gestora do Portal por meio de endereço eletrônico, sendo que todas essas consultas se encontram em anexo (ANEXO C). Ademais, em algumas situações específicas foram feitas consultas diretas ao banco de dados e sistema de tramitação legislativa do Portal da Câmara dos Deputados⁵. As informações e dados disponibilizados por meio das consultas não correspondem a todo período de funcionamento do Portal, limitando-se, em sua grande maioria, a sua nova versão, de setembro de 2016 até a data da coleta dos dados, em março de 2019.

Após a coleta de dados, assim como detalhada descrição do funcionamento do Portais e suas ferramentas, procede-se a uma análise qualitativa de todos os dados e informações levantados. Tal análise tem por base uma estrutura analítica, constituída por elementos de teoria democrática participativa e também por critérios de análise de inovações democráticas de

² Protocolo da Lei de Acesso à Informação no Senado: 19000250732.

³ Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/hpsenado>> (SENADO, 2019a).

⁴ Protocolo da Lei de Acesso à Informação na Câmara: LAI 190323-000025.

⁵ Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/>> (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019e)

participação popular elaboradas por Graham Smith (2009). Tal estrutura analítica permite avaliar alguma das principais funcionalidades e características dessas plataformas e suas ferramentas no que tange a sua forma e capacidade de realização da democracia participativa. Os critérios de análise, integrantes dessa estrutura analítica, são: 1) *inclusão*; 2) *transparência, previsibilidade e segurança jurídica*; 3) *julgamento informado e efeito educativo*; 4) *capacidade de transferência*; e; 5) *senso de eficácia política e grau de controle popular*. De modo que, tais critérios se encontram minuciosamente descritos e explicados em tópico específico do Capítulo 4 (item 4.1).

A análise dos Portais, a partir de tais critérios, se dará por metodologias e delimitações de objeto distintos, da seguinte forma: um critério é utilizado para analisar os Portais em bloco (o critério da 1) *inclusão*); outros três critérios são utilizados para analisar cada Portal individualmente (sendo estes: 2) *transparência, previsibilidade e segurança jurídica*; 3) *julgamento informado e efeito educativo*; e 4) *capacidade de transferência*); e dois critérios serão utilizados para análise de cada uma das ferramentas dos Portais, tomadas individualmente (novamente o critério 2) *transparência, previsibilidade e segurança jurídica* e o critério 5) *senso de eficácia política e grau de controle popular*). Além dos referidos critérios é também utilizado um *método de procedimento comparativo* (MARCONI, LAKATOS, 2003, p. 107) que leva em conta os dados e características comparadas dos dois Portais e, em alguns cenários, de demais institutos e práticas participativas que passíveis de comparação em algum aspecto.

Assim, descrito o iter procedimental seguido, apresenta-se então a estrutura do trabalho, que se encontra dividida em quatro seções ou capítulos, abaixo descritos.

O primeiro capítulo se debruça sobre os modelos democráticos a partir de uma perspectiva de delimitação conceitual e de um *método de procedimento histórico* (MARCONI, LAKATOS, 2003, p. 106-107). A ideia e objetivo central do capítulo é abordar, por meio dessa perspectiva, as diversas alterações e transformações da democracia no tempo, abordando os modelos democráticos clássico ou tradicionais e seus contextos históricos (*democracia direta, indireta e semidireta*), mas sempre com enfoque nos caminhos, influências e relações que tais modelos mantém com a teoria democrática participativa, foco central do capítulo. Assim, busca-se estabelecer o referencial teórico de democracia participativa adotado no trabalho, apontando o contexto de surgimento dessa teoria, seus principais expoentes e bases teóricas, além de suas relações com modelos democráticos tradicionais e contemporâneos.

Estabelecido o referencial teórico e feitas as devidas delimitações conceituais, o Capítulo 2 se volta aos institutos e técnicas, previstas em ordenamento jurídico e na literatura, disponíveis para serem utilizadas como forma de realização da democracia participativa. O objetivo é apresentar um panorama geral das principais práticas participativas possíveis e disponíveis, fornecendo parâmetros de análise e importante experiência para novos mecanismos de participação. Essas práticas participativas são divididas a partir de categorias principais, quais sejam: institutos e técnicas de *legislação direta, voto e manifestação da soberania popular*, que são constituídos por algumas das práticas participativas mais tradicionais da teoria democrática; institutos e técnicas de *assembleias populares e minipúblicos*; e, por fim, institutos de *e-democracia*, sendo dado especial enfoque a esse último, em razão de constituir a categoria que alberga as iniciativas estudadas nesse trabalho.

O capítulo 3, por sua vez, adentra as temáticas dos Portais e-Cidadania e e-Democracia, promovendo uma minuciosa descrição dos funcionamentos dos Portais e de suas respectivas ferramentas, individualmente tomadas, assim como apresenta seus resultados principais a partir dos dados coletados. O referido capítulo apresenta um conteúdo eminentemente descritivo, de modo que, por opção metodológica, toda a análise e discussão dos dados apresentados nessa parte é feita no capítulo posterior, após introduzidos e explicitados os critérios de análise dos Portais.

Por fim, o capítulo 4, apresenta inicialmente a estrutura analítica adotada no presente trabalho, procedendo logo em seguida a análise e discussão dos dados dos Portais frente a tal paradigma analítico. A referida análise dos Portais e suas ferramentas participativas finaliza o trabalho, oferecendo resposta ao problema de pesquisa ao determinar, com profundidade de detalhes, de que forma tais iniciativas contribuem para o processo de realização da democracia participativa no Brasil.

1. MODELOS DEMOCRÁTICOS - PERSPECTIVA HISTÓRICA E DELIMITAÇÃO CONCEITUAL

A ideia de democracia é uma noção que se encontra inserida no imaginário coletivo, e mesmo que seja conceito de difícil definição ou transcrição em palavras dado a sua complexidade, há uma imagem positiva evocada por essa ideia. Como bem argumenta David Held (1987, p.1), regimes políticos de todas as matizes ideológicas ao redor do mundo, quase em sua totalidade, buscam afirmar que são democracias⁶, de modo que, a denominação de democracia parece oferecer uma “aura de legitimidade” às decisões políticas e normas de um Estado a despeito de seu real intento e conteúdo. Nesse sentido Giovanni Sartori (1994a) destaca, a democracia se transformou numa palavra universalmente *honorífica*⁷.

A definição etimológica do termo, de origem grega (*demokratia*), concebe democracia como poder ou governo (*kratos*) do povo (*demos*), remetendo à clássica declaração de Abraham Lincoln, feita em seu memorável discurso de Gettysburg, em 1863, de que “a democracia é o governo do povo, pelo povo, para o povo” (SARTORI, 1994a, p. 57-58). Contudo, a aparente simplicidade dessa definição, mascara uma grande complexidade de sentidos. A começar pela dificuldade de definição de quem é o povo (*demos*) que, como destaca Sartori (1994a), sofreu grandes transformações ao longo da história, não detendo o mesmo significado que na Antiguidade Clássica⁸. O mesmo ocorre com a temático do poder/governo (*kratos*), surgindo

⁶ Nesse sentido, muito são os exemplos de regimes autocráticos ou de exceção que formalmente se proclamam democracias, como é o caso da Coreia do Norte, que é oficialmente a “República Popular Democrática da Coreia” ou o caso do Chile na era Pinochet, que possuía uma Constituição semântica que proclamava uma democracia (GALINDO, 2016).

⁷ A esse respeito, Sartori explicita sua preocupação com a profusão e abertura de significados da democracia no seguinte trecho: “[...] o fato é que durante as últimas décadas perdemos progressivamente a corrente teórica dominante da democracia. Esse processo pode ser atribuído em parte à abrangência do conceito. Se todos afirmam ser democratas, e quanto mais a democracia tiver de ser um conceito que abrange tudo, tanto mais provável é acabarmos chegando à profusão e, no geral, à confusão conceitual [...] Até os anos 40, as pessoas sabiam o que era democracia e gostavam dela ou a rejeitavam; depois disso, todos nós dizemos gostar da democracia, mas não sabemos mais. (não entendemos mais, não há mais concordância sobre) o que ela é. Vivemos, portanto, caracteristicamente, numa era de democracia confusa. Que “democracia” tenha diversos significados é algo com que podemos conviver. Mas se “democracia” pode significar absolutamente qualquer coisa, aí já é demais.” (SARTORI, 1994a, p. 19-22)

⁸ Acerca dessa temática, Sartori desenvolve um capítulo, intitulado “A democracia etimológica”, voltado a abordar os diversos sentidos advindos da definição etimológica da democracia e suas consequências na conceituação de diversos elementos das teorias democráticas. Tendo em vista a profusão de significados e ambiguidades geradas pela definição etimológica, o autor conclui que não é que a definição literal de “poder pertencente ao povo” não se figure como importante, é que tal definição deve ser entendida apenas como alicerce ou ponto de partida, sendo necessário complementos teóricos fornecidos pelas teorias democráticas. Assim, esse alicerce deve ser compreendido como princípio

inúmeras questões acerca dos limites e formas de exercícios do poder pelo povo. Portanto, a definição etimológica e literal do termo democracia consubstancia apenas o ponto de partida para a delimitação de seu significado (SARTORI, 1994a; HELD, 1987).

Na concepção de José Afonso da Silva (2014, p. 127-128), democracia é conceito histórico, “não sendo por si um valor-fim, mas meio e instrumento de realização de valores essenciais de convivência humana, que se traduzem basicamente nos direitos fundamentais do homem”. A democracia evolve no tempo e assim, sua definição transforma-se, de forma que, não pode ser considerada um mero conceito político abstrato e estático, mas sim *processo* de transformações e reafirmações do povo e de seus direitos fundamentais ao longo do tempo (SILVA, 2014).

Como *processo*, e não como conceito estático e absoluto, a democracia passa por constantes transformações e ressignificações. Exemplo disso, são as notáveis diferenças entre o “conceito de democracia antigo, advindo dos gregos, com aquele que vai se afirmar, sobretudo já no final do século XIX” (BEČAK, 2013, p.58)⁹. Sendo que, à medida que evolve, a democracia incorpora conteúdo novo, enriquece de novos valores, motivo pelo qual nunca se realiza inteiramente, pois, “a cada nova conquista feita, abrem-se outras perspectivas, descortinam-se novos horizontes ao aperfeiçoamento humano, a serem atingidos” (SILVA, 2014, p.131).

Isto posto, cabe aqui uma primeira delimitação de sentido, no que tange ao próprio título desse trabalho: “A realização da democracia participativa no Brasil”. A partir da perspectiva levantada anteriormente, o vocábulo “realização” não deve ser compreendido como tarefa concluída e acabada ou fim alcançado de um sentido estático e absoluto de democracia, mas sim como *processo* em andamento. Sendo que os institutos que serão analisados e estudados ao longo desse trabalho, buscam integrar uma pequena parcela desse constante *processo* de realização da democracia.

relativo às origens e legitimação do poder, sendo este legítimo quando emanado da vontade popular (SARTORI, 1994a).

⁹ Também nesse sentido, o pensamento de Giovanni Sartori (1994b, p. 34): “[...], mas, num período de vida tão longo, “democracia” naturalmente adquiriu diversos significados, relativos, de fato, a contextos históricos muito diferentes, assim como a ideais muito diferentes. Desse modo, com o passar do tempo, tanto seu uso denotativo quanto seu uso conotativo mudaram. Seria estranho se não tivesse sido assim; e, por isso, é surpreendente a pouca atenção dada ao fato de o conceito atual de democracia ter apenas uma vaga semelhança com o conceito desenvolvido no século V a.C.”

Assim, a partir de um enfoque e um *método de procedimento histórico* (MARCONI, LAKATOS, 2003, p. 106-107), o presente capítulo tem como desiderato realizar análise de alguns aspectos conceituais da democracia abordando algumas de suas formas/modelos clássicos ou tradicionais (democracia direta, indireta e semidireta) e também algumas das suas variantes contemporâneas (democracia liberal-elitista, participativa e deliberativa). Naturalmente, tendo em vista a profundidade e complexidade da temática, não há aqui qualquer pretensão de exaurir o tema, muito pelo contrário, busca-se fornecer um panorama geral da evolução histórica desse conceito, dando especial enfoque às conceituações que se figurem importantes à consecução dos fins desse trabalho.

Essa análise conceitual, nos modelos clássicos, tem como ponto de partida a noção de democracia presente na Antiguidade Clássica, com os gregos, a partir do exercício direto do poder pelo cidadão. A seguir passa-se a análise do ideal Moderno da República baseada na representatividade, passando posteriormente por reformas que culminariam em modelo híbrido de democracia (semidireta), preponderantemente representativa, mas também apresentando elementos participativos. Por fim, aborda-se, com maior enfoque, o modelo teórico da democracia participativa, seu contexto de surgimento em contraposição ao modelo hegemônico liberal-elitista, seus principais referenciais teóricos e elementos centrais, assim como sua relação com outros modelos democráticos.

1.1 A democracia dos Antigos

Na Antiguidade Clássica, o florescimento econômico, urbanístico e político das cidades-estados gregas, tendo seu ápice em Atenas (na era áurea ateniense – o século de Péricles), criou um ambiente propício ao desenvolvimento do primeiro modelo clássico de democracia (HELD, 1987)¹⁰, hoje intitulada como *democracia direta*, definida por Manoel

¹⁰ Muito são os fatores que de alguma forma contribuíram para a formação desse ambiente sociopolítico favorável ao florescimento desse modelo democrático, nessa fase que ficou conhecida como idade áurea de Atenas ou Século de Péricles. Giovanni Sartori (1994a, p. 39-43), por exemplo, destaca o avançado grau de desenvolvimento do pensamento grego sobre a política, um século antes ainda da grande sistematização de Platão e Aristóteles, fazendo menção a obra de Heródoto (*Histórias*). David Held (1987, p.13-33), por sua vez, elenca como condições materiais que permitiram a criação desse ambiente de participação dos cidadãos: o tamanho das cidades-Estados; a economia escravista que criava “tempo livre” ao cidadão; o serviço doméstico, de labor das mulheres, que permitia aos homens se ocuparem dos deveres públicos; e por fim, a restrição do conceito de cidadania a um número pequeno de indivíduos.

Gonçalves Ferreira Filho (2012, p. 83) como “aquela em que as decisões fundamentais são tomadas pelos cidadãos em assembleia”.

Na democracia ateniense, que perdurou por aproximadamente dois séculos (509 a.C. - 322 a.C.)¹¹, o poder era atribuído a todo cidadão, que tinha o direito de participar utilizando da palavra e votando nas Assembleias, responsáveis por tomar as decisões políticas fundamentais na cidade-estado. (FERREIRA FILHO, 2012, p. 84).

A Assembleia dos cidadãos ou *Ekklesia*, era o corpo soberano de formulação de leis e políticas da cidade-estado grega e consistia em princípio, de todos os cidadãos do sexo masculino com idade superior a 20 anos (THORLEY, 2005, p 32-33).¹² Esse órgão detinha o poder soberano sobre todos os assuntos comuns da cidade (leis, finanças, tributos, relações externas, dentre outros), exercendo os cidadãos através do seu direito a voto e palavra, participação direta na tomada dessas decisões (HELD, 1987).

Como se nota, as distinções entre público e privado, Estado e sociedade, povo e governo, vista na Modernidade em Maquiavel (1469-1527) e Hobbes (1588-1679) não estão presentes no regime político ateniense (HELD, 1987). Conforme destaca Rubens Beçak (2013, p.6), “na ‘cidade-estado’ ateniense, o Estado não difere de sociedade. O cidadão é, ao mesmo tempo, criador e sujeito as leis, participando diretamente na gestão da cidade”. Esse autogoverno dos cidadãos atenienses, só era possível graças a uma incontestável dedicação do cidadão à vida política da cidade-estado, ou como David Held (1987, p. 17) chama, um verdadeiro compromisso do cidadão com a *virtude cívica*.

¹¹ Como explicita Manoel Gonçalves Ferreira Filho “Com efeito, a democracia ateniense durou cerca de dois séculos, das reformas de Clístenes (509 a.C.) à paz de 322 a.C., quando Antípatro impôs a transformação das instituições políticas. Ora, é esse o tempo em que lá viveram os grandes filósofos, como Platão (429-347a. C.), Sócrates (470-399 a.C.) e o próprio Aristóteles (384-322 a.C.), artistas como Fídias, morto em 431 a.C., estadistas como o citado Péricles (499-429 a.C.), e em que a economia e poderio atenienses atingiram o clímax.” (FERREIRA FILHO, 2012, p. 83-84).

¹² Acerca da Assembleia reitera Thorley: “As reuniões da Assembleia eram geralmente realizadas no Pnyx, uma colina levemente inclinada a cerca de 500 metros oeste da Acrópole [...], que poderia acomodar cerca de 6.000 pessoas, embora pareça provável que nas primeiras décadas as reuniões foram realizadas na área do mercado ateniense (Ágora).” Do original: “Meetings of the Assembly were normally held four times in each prytany, forty times in a year. The meetings were usually held on the Pnyx, a gently sloping hill about 500 meters to the west of the Acropolis [...], which could accommodate around 6,000 people, though it seems likely that in the early decades of the democracy meetings were held in the market place (agora). (THORLEY, 2005, p. 32-33, tradução nossa).

Além da Assembleia outras instituições desempenhavam papel nesse regime político¹³, de forma que havia igualdade de oportunidades entre os cidadãos atenienses para ocupar cargos públicos nessas instituições, escolhidos através de eleições diretas pelos seus pares e/ou sorteios¹⁴, sempre seguindo regras de curta duração de mandato, rotatividade de ocupação do cargo e vedação à reeleição¹⁵. Isto posto, é possível afirmar que a democracia ateniense tinha seu alicerce no princípio da *igualdade política* entre os cidadãos, que tinham igual direito de voto e fala na Assembleia, e assim, detinham iguais oportunidades de governar e de serem governados (HELD, 1987).¹⁶

No entanto, nem todos os habitantes de Atenas gozavam dessa *igualdade política*, visto que o status de cidadão ateniense era restrito aos homens, filhos de atenienses, com mais de 20 anos de idade, excluindo-se assim mulheres, estrangeiros e os escravos, que representavam grande parte do contingente populacional da cidade.¹⁷ É o que explica Manoel Gonçalves Ferreira Filho no trecho a seguir:

[...] a qualidade de cidadão que presumia a liberdade era hereditária, não cabendo senão a filho de atenienses, exceto atribuição a determinados estrangeiros dessa qualidade por decisão expressa da assembleia. Desse modo, o ateniense tinha de descender de quem o era ao tempo de Sólon. Com isso, o

¹³ Além da Assembleia (*Ekklesia*) que era o corpo soberano principal na democracia ateniense, haviam outras instituições com papel determinante nesse regime político. É o exemplo do Conselho dos 500 (ou *Boule*), formado por 500 cidadãos atenienses com mais de 30 anos escolhidos por sorteio, era órgão com competências executivas que ficava responsável pela administração e execução das políticas públicas decididas pela Assembleia, além de submeter novas proposições à mesma. Esse Conselho, por sua vez, era guiado e recebia proposições de um Comitê de 50 (*Prytaneis*), formado por membros em rotatividade advindos do Conselho dos 500. O Comitê tinha uma presidência que ocupada em rotatividade diária pelos seus membros. Outra instituição de importância nesse sistema eram as Cortes (*Dikasteria*), que eram grandes jurís populares formados por mais de 201 cidadão atenienses (as vezes até mais de 501 jurados) que desempenham uma função jurisdicional na cidade. Além dessas instituições, havia a figura dos Magistrados, que atuavam em grupos de 10, e eram responsáveis por funções administrativas e executivas e também a figura dos Generais Militares (*Strategoí*), também em grupo de 10, que desempenham funções militares e eram escolhidos em eleições diretas e passíveis de reeleição (HELD, 1987; THORLEY, 2005).

¹⁴ Como bem destaca Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2012, p. 84): “entre os cidadãos se sorteavam os que iriam exercer as magistraturas temporárias, bem como compor os tribunais, constituir, portanto, o que, *mutatis mutandis*, se chamaria modernamente Executivo e Judiciário.”

¹⁵ Com exceção dos Generais Militares (*Strategoí*) que eram eleitos diretamente e podiam ser reconduzidos ao cargo (HELD, 1987; THORLEY, 2005).

¹⁶ Franceso Nitti (1933, citado por BONAVIDES, 2011, p. 291), destaca que as bases da democracia grega estavam fundada em três elementos: a *isonomia*, igualdade de todos os cidadãos perante a lei, sem distinção de grau, classe ou riqueza; a *isotimia*, o livre acesso a todos cidadãos ao exercício de funções públicas, sem limitações quanto a títulos ou funções hereditária; e a *isagoria*, direito reconhecido a todos os cidadãos de fazer uso da palavra na Assembleia dos cidadãos.

¹⁷ A maior categoria de pessoas politicamente marginalizadas em Atenas era a população escrava, que era superior em números aos cidadãos atenienses, estimando-se que o número de escravos fosse de 80.000 a 100.000 na Atenas de Péricles (HELD, 1987, p. 21).

numeroso grupo de metecos, estrangeiros ou descendentes, que representavam importante fator da grandeza econômica de Atenas, era posto à parte de qualquer participação política, que, como era do tempo, também se negava às mulheres. Em razão disto, avaliam os historiadores que, no período democrático, Atenas, que tinha cerca de 200.000 habitantes, não contava com mais do que 10.000 ou 20.000 cidadãos. (FERREIRA FILHO, 2012, p. 84)

Portanto, percebe-se que na prática, se considerados as demais categorias marginalizadas do processo político (escravos, estrangeiros e mulheres), a democracia ateniense tinha um caráter classista e seu ideal de *igualdade política*, fundamento de todo o sistema, era restrito a uma minoria de homens de mesmo status social.¹⁸ Contudo, não se pode negar que, o relativamente pequeno contingente de cidadãos atenienses, foi um dos principais fatores que contribuiu para a operabilidade e viabilidade do sistema ateniense de exercício direto da “soberania popular”. (HELD, 1987)

Como se vê o sistema ateniense de participação direta do cidadão, visto por muitos como ideal democrático e único verdadeiramente legítimo – a partir de uma leitura rousseauiana (1996) de soberania popular inalienável e indivisível – não foi poupado de críticas, inclusive por pensadores gregos (HELD, 1987, p 27-33). Ainda nessa esteira, insta destacar que, o termo “democracia” em si, após a classificação Aristotélica clássica das formas de governo, fica associado a uma forma deletéria e corrompida de governo (BEÇAK, 2013, p.6).

¹⁸ A marginalização política dessas categorias, é o que faz Charles Tilly (2007, p. 27, tradução nossa) questionar se a democracia ateniense poderia então ser considerada de fato um exemplo de democracia plenamente desenvolvida e estabelecida (“*fully fledged democracy*”), no que o autor responde: “*Nessas cidades-estados, as relações entre o Estado e seus cidadãos apresentam consultas mutuamente vinculativas de forma ampla, igual e protegida? Se restringirmos nossa atenção aos homens adultos livres que se qualificaram como cidadãos, a resposta provavelmente é sim; é por isso que tantos historiadores consideram que os gregos inventaram a democracia. Mas se considerarmos toda a população sob a jurisdição do Estado - mulheres, crianças, escravos, muitos estrangeiros residentes - a resposta torna-se enfaticamente um não. Afinal, a desigualdade permeou o sistema político da cidade-estado como um todo. O arranjo ateniense excluiu a grande parte da população de consultas protegidas e mutuamente vinculantes. A Roma republicana também não executou democraticamente esses padrões.*” Do original: “*In these city-states, did relations between the state and its citizens feature broad, equal, protected, mutually binding consultation? If we narrow our attention to the free adult males who then qualified as citizens, the answer is probably yes; this is why so many historians have considered the Greeks to have invented democracy. But if we consider the whole population under the state’s jurisdiction – women, children, slaves, the many resident foreigners – the answer becomes emphatically no. After all, inequality pervaded the city-state political system as a whole. Athenian arrangements excluded the great bulk of the population from protected, mutually binding consultation. Nor did republican Rome perform democratically by these standards.*” Também Paulo Bonavides (2011, p. 285) destaca que alguns autores mais rigorosos classificaram o regime grego como uma *aristocracia democrática* ou uma *democracia minoritária* devido à restrição da condição de cidadão.

Como explica Norberto Bobbio (1985), a teoria clássica das formas de governo exposta por Aristóteles em “*A política*” envolve ao todo seis formas de governo, sendo três formas chamadas de legítimas, retas ou puras e três outras formas correspondentes consideradas corrompidas/deletérias/desviantes. Basicamente, essa definição deriva do cruzamento de dois critérios que buscam responder às perguntas: “Quem governa?” (um, poucos, muitos) e “Como governa?” (em interesse de poucos ou do bem comum) (BOBBIO, 1985, p. 42 e 56).

Nessa classificação, as formas legítimas, retas ou puras são: *Reino* ou *Realeza*, o governo de um só em proveitos do interesse comum¹⁹ ou bem público; a *Aristocracia*, o governo de uma minoria (dos melhores ou mais capazes) em proveito geral; e a *Politeia* ou *Politia*, o governo da maioria, mas em benefício do bem comum. A essas formas puras ou boas correspondiam outras três consideradas desviantes ou ruins: a *Tirania*, governo de um só em benefício de si ou de poucos; a *Oligarquia*, governo da minoria dos mais ricos em benefício próprio; e por fim, a *Democracia*, sendo essa a forma corrompida da *Politeia/Politia* (BOBBIO, 1985; CUNNINGHAM, 2009, p. 6).²⁰

Assim, essa acepção da *democracia*, associada à uma forma deletéria e corrompida de governo, parece ter tido um significativo impacto no imaginário coletivo (BEÇAK, 2013, p. 6). De modo que, como destaca David Held (1987, p. 32), após o fim da antiga democracia ateniense, no contexto da aurora de impérios, fortes regimes estatais e militares, quase nenhum pensador citava a democracia como uma forma desejável de organizar a vida política. Sendo que somente em meados do século XVIII, após um longo período de desaparecimento, é que o modelo clássico da democracia grega é revisitado, reexaminado e rearticulado, como se vê em Rousseau (1996) (HELD, 1987, p. 31).

¹⁹ Acerca do bem ou interesse comum, esclarece Cunningham (2009, p.6): “Por ‘bem comum’ Aristóteles não quer dizer o interesse que as pessoas esperam compartilhar, mas o que é bom para sua comunidade, visto que uma boa comunidade para ele promove o bem estar de todos os seus membros, permitindo-lhes exercerem seus potenciais próprios e também levar vidas virtuosas e realizadas.”

²⁰ Acerca das melhores formas de governo na visão do criador dessa sistematização, Aristóteles, argumenta Cunningham (2009, p. 7): “dessas seis formas de governo, Aristóteles argumentou que a melhor seria a realeza, na qual um governante único e nobre desempenharia sua função apropriadamente, seguida por uma aristocracia funcionando apropriadamente. Aristóteles considerou, contudo, que em um mundo de políticas reais, tais governos dificilmente são encontrados, sendo que ele lista muitos modos pelos quais quando são realizados degeneram em lideranças interesseiras. Com respeito às formas típicas desviantes de governo, Aristóteles reverte a classificação que ele assinalou para as políticas ideais e considerou a democracia a ‘mais tolerável’ dos três desvios dos governos apropriados: pelo menos mais pessoas se beneficiam de um governo democrático interesseiro; algumas vantagens são obtidas pelas experiências coletivas de muitas pessoas; e a maioria descontente é refreada. Assim, o ponto de vista frequentemente citado de Winston Churchill segundo o qual a democracia é a forma menos pior de governo foi de fato expressado muito antes por Aristóteles.”

Ainda na Antiguidade clássica haveria uma grande contribuição para a teoria democrática advinda da formulação de Políbio (século II a.C.). Partindo da teoria clássica aristotélica das formas de governo, e das instabilidades e defeitos apontadas pelos pensadores gregos nas formas/constituições simples de governo, Políbio, inspirado no modelo da República Romana, descreve o que lhe parecia ser a melhor e mais estável forma de governo, sendo essa, uma forma mista (BOBBIO, 1985). A teoria de Políbio reunia elementos de três formas clássicas como explicita Bobbio:

A composição das três formas de governo consiste no fato de que o rei está sujeito ao controle do povo, que participa adequadamente do governo; este, por sua vez, é controlado pelo senado. Como o rei representa o princípio monárquico, o povo o princípio democrático e o senado o aristocrático, o resultado dessa combinação é uma nova forma de governo, que não coincide com as três formas simples e reta – porque é composta –, nem com as três formas corrompidas – porque é reta (BOBBIO, 1985, p. 70).²¹

Fica clara a inspiração do modelo Polibiano na República Romana, que constituída pelas figuras dos cônsules, eleitos anualmente pelos cidadãos e aconselhados pelo Senado.²² Essa construção teórica das formas mista de governo, exerceria uma grande influência na formação do republicanismo clássico e no modelo praticado posteriormente nas cidades-estados italianas. (BEÇAK, 2013, p. 7; HELD, 1993, p. 16-17). No Renascimento, essa influência fica evidente no discurso de Maquiavel (1983, citado por HELD, 1993, p. 17, tradução nossa²³) segundo o qual “todas as formas singulares de constituição (monarquia, aristocracia, e democracia) eram instáveis, e somente um sistema de governo combinando elementos de cada uma poderia promover o tipo de cultura política do qual a virtude cívica dependeria”.²⁴

²¹ Quanto aos termos utilizados por Políbio, e expressados na fala de Bobbio, é preciso destacar que o autor utiliza *Monarquia* (“monárquico”) para fazer referência a forma pura aristotélica conhecida como *Reino/Realeza* e também utiliza o termo *Democracia* (“democrático”), para fazer menção à forma pura aristotélica conhecida como *Politeia/Politia* (BOBBIO, 1985).

²² Como destaca Bobbio (1985, p. 75), a noção de República Romana e governo misto se reforçavam mutuamente: “a constituição romana é a melhor porque é um governo misto; ao mesmo tempo, o governo misto é o melhor dos governos porque foi elaborado em Roma durante século”. Também nesse sentido Cícero, escrevendo um século após Políbio, reforça a ideia de conexão entre estabilidade e governo misto. (BOBBIO, 1985, p.75-76).

²³ Do original: “[...] all singular constitutional forms (monarchy, aristocracy and democracy) were unstable, and only a governmental system combining elements of each could promote the kind of political culture on which civic virtue depends.” (HELD, 1993, p. 17)

²⁴ Acerca da influência da teoria das formas mistas de governo de Políbio e da República Romana nas ideias de Maquiavel cf. Bobbio (1985, p 85-87).

1.2 A democracia dos Modernos

Após a Idade Média, considerada por Bobbio (1985, p. 77) um “hiato histórico” no que concerne à teoria das formas de governo, tendo em vista que na visão do autor nada de genuinamente fundamental para a temática fora desenvolvido, já no final do século XVIII, as revoluções liberais acabam por engendrar um segundo grande modelo clássico de democracia, intitulada de *democracia indireta*. Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2012, p. 84-85) a conceitua como “aquela onde o povo se governa por meio de ‘representante’ ou ‘representantes’ que, escolhidos por ele, tomam em seu nome e presumidamente no seu interesse as decisões de governo.

No entanto, mesmo que hoje utiliza-se o termo *democracia indireta* ou até *democracia representativa* para fazer menção ao modelo característico desse período, como lembra Sartori (1994b, p. 46), “durante mais de dois mil anos, o termo democracia praticamente saiu de uso e perdeu completamente qualquer conotação elogiosa”. Assim, o termo usado à época para denominar tal modelo era *República* (ou *República representativa*)²⁵, utilizado em contraposição ao termo *democracia*, que era ainda associado à noção de *democracia direta* dos Antigos (SARTORI, 1994b).²⁶ De modo que, na *República*, o exercício de um “governo representativo” passa a ser visto como o ideal (BEÇAK, 2013, p. 8).

²⁵ Sartori (1994b, p. 46) destaca as inconsistências semânticas da escolha de utilização do termo República nesse contexto: “*Semanticamente falando, res publica expressa a ideia de uma coisa que pertence a todos, ou de questões que concernem a todos – uma ideia substancialmente distante daquela que indica um poder pertencente ao povo*”.

²⁶ A esse respeito, julga-se pertinente transcrever a passagem que Sartori explicita essa conotação semântica negativa do termo democracia: “*Em 1795, Kant criticou severamente aqueles que haviam começado a confundir a constituição republicana com a democrática, observando que, no tocante à forma regiminis, todo governo é “republicano ou despótico” e que democracia, no sentido próprio da palavra, “é necessariamente ura despotismo”*. Não devemos supor que, ao ligar a democracia com o despotismo, Kant estivesse reagindo contra os excessos da Revolução Francesa. Kant recebeu bem os eventos de 1789; além disso, a identificação da democracia com o despotismo era uma noção corrente na época. Na verdade, Kant não mostrou originalidade alguma ao rejeitar a democracia em bloco como uma forma de poder tirânico. Madison e Hamilton, a milhares de quilômetros de Königsberg e num contexto muito diferente, não pensavam de forma diferente de Kant sobre essa questão. Madison sempre falava em “*república representativa*” e nunca em “*democracia*”, pois, para ele, a segunda indicava a democracia direta da Antiguidade, isto é, “*uma sociedade consistindo em um pequeno número de cidadãos que se reúnem e administram o governo em pessoa*”. E Madison também expressava um juízo comum ao escrever que “*sempre se constatou que as democracias são incompatíveis com a segurança pessoal ou os direitos de propriedade; e, em geral, tiveram vidas tão curtas quanto mortes violentas*”. A Assembleia de Filadélfia também não pensava em termos de democracia, e o que devia transformar-se na constituição (propriamente dita) da primeira democracia moderna foi considerado por seus planejadores uma constituição republicana, não uma constituição democrática” (SARTORI, 1994b, p. 46-47). Também no sentido de utilização do termo República para denominar democracia representativa

Com o tempo, o termo *República*, por sua vez, passa a experimentar desvalorização, passando “a figurar mais como termo de distinção da forma de Estado, em contraposição à monarquia” (BEÇAK, 2014, p. 1088-1090). O reconhecimento e a consagração da *democracia dos modernos* (e assim a refundação do conceito), contraposta à democracia dos antigos, pode ser creditada a Alexis de Tocqueville, que em 1835 publica o primeiro volume de “Da democracia na América”, consagrando a fórmula representativa desenvolvida nos Estados Unidos (BOBBIO, 1987; BEÇAK, 2014).

A Tocqueville somam-se as vozes de outros pensadores liberais como Benjamin Constant, na formação de uma concepção liberal da democracia. Essa concepção tem base na representação, de modo que, “o dever de fazer leis diz respeito não a todo o povo reunido em assembleia, mas a um corpo restrito de representantes eleitos por aqueles cidadãos a quem são reconhecidos direitos políticos” (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 323-324).

Conforme destaca Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2012, p. 85), as bases gerais da representação tiveram grande contribuição na construção de Montesquieu (em “O espírito das Leis”) de que “os homens em geral não têm a necessária capacidade para bem apreciar e consequentemente bem decidir os problemas”, devendo tais decisões ficarem a cargo dos mais capazes (uma construção aristocrática²⁷), os representantes. Essa visão, foi posteriormente melhor estruturada e desenvolvida por Siéyès, fundado em um crescente temor da burguesia de que a plebe teria a última palavra, como explicita Ferreira Filho:

Esse horror à plebe, essa desconfiança em relação à massa, é a mola oculta que levou Siéyès a formular a sua célebre teoria. Segundo este, o supremo poder cabe não ao povo, conjunto dos homens vivos num determinado instante em determinado território, mas à nação, entidade abstrata, personalização dos interesses permanentes e profundos das gerações em sucessão. A nação é que é representada, não o povo. Este deve ser chamado a votar, mas, ao fazê-lo, age como órgão da nação para a escolha dos representantes da nação. O eleitorado exerce, pois, uma função para o soberano: escolhe aqueles

por James Madison nos *Federalist Papers*, em oposição à noção de democracia direta do Antigos cf. BOBBIO (1987, p. 150).

²⁷ Acerca do caráter aristocrático dessa construção, Ferreira Filho (2012, p. 85), cita o voto censitário como elemento característico ao início desse modelo: “Quando de sua implantação, o governo representativo tinha efetivamente um caráter aristocrático. A seleção da minoria governante era feita também por uma minoria dentre o povo, por intermédio do sufrágio censitário. Este, com efeito, excluía os mais pobres de qualquer participação política, graduando o direito de votar e a elegibilidade para os demais, em função de seu grau de riqueza. Destarte, apenas os mais ricos tinham plena capacidade política. Disto é exemplo o sistema fixado na Constituição brasileira de 1824 (arts. 90, 45 etc.). Com o passar do tempo, porém, alcançou-se o sufrágio universal. De fato, a partir do fim do século XIX, começou a ser abandonado o sufrágio censitário, passando os Estados a dar o voto e a elegibilidade a todos os homens. Aos poucos também conquistaram as mulheres esses direitos, conquanto na grande maioria dos Estados só os tenham alcançado em meados do século XX.”

indivíduos cuja deliberação, singular ou coletiva, formula a vontade de nação soberana. (FERREIRA FILHO, 2012, p. 86)

É preciso lembrar que, diferente do que ocorria em Atenas, que contava com relativo pequeno número de cidadão, devido ao restrito conceito de cidadania, na Modernidade havia uma impossibilidade de viabilizar uma participação democrática direta, dado principalmente ao elevado contingente populacional da época²⁸, de modo que mesmo Rousseau já lembrava dessa realidade²⁹. Insta também destacar, que o homem moderno, ao contrário do homem livre ateniense (integralmente político e voltado para as questões da *polis*), tinha que prover às necessidades materiais de sua existência e, portanto, não detinha o mesmo tempo e atenção do homem ateniense para dedicar aos assuntos políticos (BONAVIDES, 2011, p. 293-294).

Destarte, para viabilizar a participação popular (indireta) recorre-se ao Direito Civil, utilizando a figura do *mandato* e o transformando em *mandato político*³⁰, permitindo o exercício da vontade popular por meios dos *mandatários* (representantes) e não mais diretamente como na Antiguidade Clássica (BEÇAK, 2013).

No entanto, dada a sua origem privada, surgem questões acerca dos limites da representação, consubstanciando-se esse ponto em um dos mais difíceis e polêmicos problemas do Direito Público e da Ciência Política (DALLARI, 2016; FERREIRA FILHO, 2012). O instituto da representação, em seus primórdios, em uma fase de transição, ainda anterior à consolidação de noção de representação moderna, detinha como característica a vinculação, e assim, limitação do representante (mandatário) com base na vontade do representado, em uma vinculação de natureza contratual, que intitulada *mandato imperativo*, como bem explicita Dallari na seguinte passagem:

[...] como mandatários, estavam obrigados a seguir fielmente as instruções, geralmente escritas, que lhes eram dadas por seus eleitores. Através delas determinava-se, minuciosamente e com antecipação, como se deveria

²⁸ Richard Sennet (1988, citado por BEÇAK, 2014, p. 243-245) lembra que o contingente populacional da época já é muito grande, apresentando Londres quase um milhão de habitantes e Paris mais de meio milhão.

²⁹ É o que se extrai da seguinte passagem: “*Rigorosamente falando, nunca existiu verdadeira democracia nem jamais existirá. Contraria a ordem natural o grande número governar, e ser o pequeno governado. É impossível admitir esteja o povo incessantemente reunido para cuidar dos negócios públicos; e é fácil de ver que não poderia ele estabelecer comissões para isso, sem mudar a forma da administração [...] Se houvesse um povo de deuses, ele se governaria democraticamente. Tão perfeito governo não convém aos homens.*” (ROUSSEAU, 1996, p. 82-84).

³⁰ Dalmo Dallari (2016 p. 156), destaca que alguns estudiosos entendem impróprio utilizar o termo *mandato político*, pois no entender desses pensadores, estaria a ocorrer uma transposição inadequada de um instituto de Direito Privado (*mandato*) para o âmbito do Direito Público, e que na verdade haveria somente *representação política*. No entanto, entende Dallari que há problemas nessa formulação, e que na falta de um substituto superior, é preferível a utilização do termo *mandato*.

comportar o representante no momento da votação das leis e perante as questões que fossem submetidas. Caso surgisse uma circunstância nova, não prevista de antemão, deveria o representante dirigir-se aos eleitores, a fim de receber instruções, além do que ficaria sempre obrigado a prestar contas do desempenho do mandato. Se fosse julgada insatisfatória sua atuação, o mandato poderia ser revogado, havendo ainda a possibilidade de não pagamento dos subsídios previamente fixados. (DALLARI, 2016, p. 157-158)

Como se sabe, o instituto do *mandato imperativo*, não foi incorporado à formação da noção de democracia moderna representativa (DALLARI, 2016). Exemplo disso é a Constituição Francesa de 1791 ao estabelecer, em seu artigo 7º da Seção III, que “os representantes eleitos não serão representantes de nenhum departamento em particular, mas de toda a nação, e não lhes poderá ser dado nenhum mandato”.³¹ Fica clara também a influência da construção de Siéyès sobre o poder e o conceito de nação (anteriormente citado).

Esse fato inaugura uma grande discussão acerca da natureza jurídica em si da representação, que pela ausência da vinculação à vontade e instruções do representado, se afastaria de suas origens privadas (*mandato* de Direito Civil). Nesse sentido, há uma tentativa de explicar essa relação (representante-representado) moldada a partir da democracia moderna, através da figura da *investidura*. Segundo a teoria da investidura, “o ‘representante’ recebe um poder de querer, é investido do poder de querer pelo todo, torna-se a vontade do todo”, tratando-se a eleição, portanto, de uma atribuição de competência, não havendo vinculação jurídica entre a conduta do representante e à vontade dos eleitores (FERREIRA FILHO, 2012, p 86-87).

Posteriormente, já no século XIX, a noção de democracia moderna representativa incorpora mais um elemento, o dos partidos políticos. Apesar de haver registro de grupos de opinião, por vezes chamados de partidos, que datam desde a Antiguidade Clássica³², adverte Maurice Duverger (1970), que partidos políticos, em seu sentido moderno, só aparecem a partir de 1850. Inicialmente, há um período de maturação em que prevalecem organizações mais ou

³¹ Do original: *Constitution française du 3 septembre 1791 “Section III – Assemblées électorales. Nomination des représentants [...] Art. 7. Les représentants nommés dans les départements ne seront pas représentants d’un département particulier, mais de la Nation entière, et il ne pourra leur être donné aucun mandat.”* (FRANÇA, 2019)

³² Conforme descreve Dalmo Dallari (2016, p. 161), na primeira parte citando Raymond Gettel (1951, p. 84): “em Atenas, no século V a.C., quando se instaurou a democracia, a autoridade suprema do Estado era a assembleia dos cidadãos. Houve, então, a definição de partidos na assembleia, como consequência das lutas entre interesses opostos e diferentes pontos de vista, especialmente entre os adeptos do governo democrático e os que pretendiam estabelecer um sistema oligárquico. A história política de Roma também revela a formação de agrupamentos definidos, geralmente em torno de um líder, encontrando-se, em diferentes épocas da história romana, partidos que se digladiavam, sobretudo, a respeito da política externa ou da extensão dos direitos da plebe. Durante a Idade Média foram, bastante frequentes as manifestações de cunho partidário, durante vários séculos a luta entre o partido Guelfo, favorável à Supremacia do Papa, e os Gibelinos, adeptos do Imperador”.

menos clandestinas, como os clubes políticos na França e os *caucus*, na Inglaterra e Estados Unidos, que buscam reunir indivíduos de pensamento afim, com mesmos interesses políticos-eleitorais (DALLARI, 2016, p. 162; BEÇAK, 2013, p. 20-22).

Quando da formação dessas instituições há uma preocupação com a qualificação dos membros integrantes dos partidos, – em uma configuração conhecida como *partido de elite* ou *de quadros* – buscando congregiar pessoas influentes (os *notables*³³) e/ou ricas, tendo em vista o objetivo de colher fundos para as campanhas eleitorais e aumento da esfera de influência dos seus membros (FERREIRA FILHO, 2012). Posteriormente, com a introdução do sufrágio universal e a participação das massas no processo eleitoral, inauguram-se os chamados *partidos de massa*, que como explica Ferreira Filho (2012, p. 87-88), ao contrário dos *partidos de elite* ou *quadros*, buscam reunir o maior número de simpatizantes, espalhando-se pelo território em núcleos de base e organizados em uma estrutura hierarquizada, constituindo-se assim como o padrão moderno do partido político.

É preciso lembrar que, principalmente já em um contexto de *partidos de massa*, o “nascimento e o desenvolvimento dos partidos está ligado ao problema da participação, ou seja, ao progressivo aumento da demanda de participação no processo de formação das decisões políticas, por parte de classes e estratos diversos da sociedade.” (OPPO, 1998, p. 899). Assim, as exigências e pressão de participação social nas decisões políticas, criou a necessidade de criar um instrumento que “servisse à comunicação dos anseios populares de teor reivindicatório”, sendo esse instrumento o partido político (BONAVIDES, 2011, p. 298). Isto posto, a democracia partidária, em tese, teria o condão de mudar a natureza da representação, tendo em vista que a eleição perderia seu caráter de escolha de representantes, e passaria a consubstanciar em escolha entre programas de governo³⁴, pressupondo uma estrutura partidária

³³ Desse termo decorre a expressão *Partido dos Notáveis*, usada para descrever grupos na Europa e Estados Unidos formados no século XIX (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 899).

³⁴ Com efeito, como destaca Ferreira Filho, essa concepção de democracia partidária, baseada na escolha de programas de governo estaria alicerçada em uma noção de fidelidade do representante ao partido e ao programa de governo: *Nesse quadro, dois pontos avultam. Um, o fato de que os verdadeiros candidatos passam a ser os partidos com seus programas e não os indivíduos que postulam os cargos eletivos. Outro, o imperativo de fidelidade partidária. Com efeito, desmoronaria o sistema se o eleito não estivesse preso ao partido que o elegeu. A deliberação popular seria defraudada se o representante pudesse romper o compromisso com o programa que prometera fazer cumprir. Disso decorre que, em última análise, o titular do mandato é o partido, que o exerce por meio de homens que não passam de seus órgãos de expressão* (FERREIRA FILHO, 2012, p. 91). A esse respeito o STF tem entendimento que no sistema proporcional a infidelidade partidária, salvo justa causa (art. 22-A, parágrafo único, da Lei n. 9.096/95), acarretaria na perda do mandato pelo parlamentar (MS 26.602, 26.603 e 26.604, julgados em 03 e 04/10/2007, pelo Plenário STF, Informativo nº 482, STF, 2007). No entanto, no que tange ao sistema majoritário (Executivo, Senado) o STF plasmou entendimento na ADI 5081 (Relator:

que estabeleceria um programa exequível de governo e selecionasse democraticamente indivíduos que executariam esse programa (FERREIRA FILHO, 2012).

Contudo, na prática, a estrutura partidária passou a adquirir certo caráter oligárquico, com poucos indivíduos no topo da estrutura hierárquica partidária detendo o poder de determinar os rumos do programa de governo (MICHELS, 2001; FERREIRA FILHO, 2012; DALLARI, 2016). Nesse ponto, “a oligarquia partidária conserva o poder, conservando do mesmo passo o emblema democrático”, de modo que não serve mais a vontade geral do povo, mas sim a ínfima minoria que detém os postos de mando e os “cordões com que guiar a ação política”, desnaturando as pretensões iniciais da democracia partidária (BONAVIDES, 2011, p. 299-300). Aliado a isso, também surge o problema de cooptação das estruturas partidária por interesses econômicos e grupos de pressão, em detrimento de sua base popular de sustentação, servindo a máquina partidária corrompida de “ponta de lança para o poder econômico” (FERREIRA FILHO, 2012, p. 88).

No que pese todos esses problemas, rapidamente os partidos políticos começaram a perseguir espaço político e poder, e apesar de inicialmente hostilizados, a utilização desses instrumentos partidários acaba por ser institucionalizada e absorvida pela noção de democracia representativa, que, a partir de então, como destaca Rubens Beçak (2013, p. 20-22), passa a presumir uma representação não vinculada (livre) explicitada por meio dos partidos políticos.

1.3 Reformas e o advento da democracia semidireta

É possível afirmar que o modelo de democracia representativa dos Modernos, da forma como idealizado, com mandatos não vinculativos e realizado através de partidos políticos, produz alguns pontos de atrito com a sociedade, que acabam por gerar críticas ao modelo, num fenômeno conhecido como “crise de representatividade”.³⁵ Contudo, é engano conceber tal crise como evento recente da história democrática. Ao final do século XIX, já na consolidação do Estado Social é possível verificar críticas ao modelo representativo, consubstanciadas nos

Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 27/05/2015, STF, 2015) que não haveria perda de mandato por infidelidade partidária sob pena de que se “*frustre a vontade do eleitor e vulnere a soberania popular*”, entendimento também consubstanciado na Súmula 67/TSE: “*a perda do mandato em razão da desfiliação partidária não se aplica aos candidatos eleitos pelo sistema majoritário*” (STF, 2007, 2015; TSE, 2016).

³⁵ Para uma leitura mais aprofundada e atual acerca da crise de representatividade cf. CASTELLS, 2018. E para uma leitura mais contextualizada ao cenário brasileiro cf.; BEÇAK, CAPUCELLI, 2017.

famigerados “governos de Assembleia” que acabavam por prestigiar interesses burgueses em detrimento aos interesses coletivos (BEÇAK, 2013, p. 23-27).

Assim, o descompasso crescente entre as vontades de representantes e representados, agravado pela tendência a uma oligarquização dos partidos políticos (MICHELS, 2001), faz surgir um “déficit democrático” de participação social que reclamava por reformas no modelo representativo Moderno. Todavia, como bem lembra Rubens Beçak (2014), as críticas ao modelo foram ofuscadas pelo advento da “onda totalitária” que varreu o continente Europeu, culminando na Segunda Guerra Mundial.³⁶ Afinal, as falhas do sistema tradicional representativo pareciam esmaecer frente ao grave risco que o totalitarismo representava ao mundo democrático. Assim, essa fase foi marcada pelos debates acerca da desejabilidade da democracia, emergindo triunfante a posição favorável ao regime democrático (SANTOS; AVRITZER, 2002; GASPARD, 2018).

Superado o conflito e já passado algum tempo da redemocratização, as falhas do modelo tradicional representativo e a necessidade de revalorização da democracia voltam à pauta de interesses da sociedade, criando um ambiente favorável à transmutação da democracia representativa em novo modelo, *a democracia semidireta*. Nesse contexto, a gênese da V República Francesa tem grande simbolismo nessa mudança de modelos democráticos. De modo que, a Constituição da V República Francesa de 1958, foi submetida e aprovada por *referendum* no mesmo ano, estabelecendo um regime democrático que permitia a consulta popular, tornando-se esse traço marcante da nova república francesa (BEÇAK, 2014, p. 331-356).

Paulo Bonavides (2011), por sua vez, aponta que mudanças no sistema representativo já podiam ser observadas em um momento anterior a V República Francesa, no início do século XX. Segundo o autor, a Suíça fora o berço tradicional da democracia semidireta³⁷, irradiando suas práticas por todo o continente europeu, reverberando na Alemanha, influenciando na Constituição de Weimar que previa o *referendum arbitral*³⁸. Sendo que, no caso da França,

³⁶ In verbis: “Porém os totalitarismos fizeram-se contraponto muito mais mefistofélico contra aquela “democracia” debilitada tão criticada. A perspectiva de um Estado baseado em novos paradigmas, pautado pelo autoritarismo, foi fenômeno muito mais atraente e catalizador das massas do que as propostas de revalorização democrática.” (BEÇAK, 2014, p. 323-324).

³⁷ No que pese se ter notícia de previsão e prática de institutos da democracia semidireta já no século XVIII na América do Norte e também na França com a Constituição de 1783 que dispunha acerca da aplicação de *referendum* para tratar de matéria legislativa ordinária (BONAVIDES, 2011, p. 297).

³⁸ Na lição de Bonavides (2011, p. 306): “O *referendum arbitral* ou de arbitragem foi instituído na Alemanha, pelo constituinte de Weimar, para solver, em definitivo, na mais alta instância política, que é o povo soberano, eventuais conflitos de natureza legislativa entre o titular do Poder Executivo - o Presidente da República - e os membros do Poder Legislativo (Constituição de Weimar, art. 74)”.

Bonavides vê o uso de consultas populares em diversas ocasiões, incluindo no constitucionalismo *degaullista* da V República, como práticas mais próximas do *cesarismo*³⁹ do que da *democracia semidireta* (BONAVIDES, 2011, p. 297-306).

A essência da democracia representativa, como ensina Bonavides (2011, p. 295), reside no fato de o poder pertencer ao povo mas ser exercido pelos representantes, havendo uma “presunção ou ficção de que a vontade representativa é a mesma vontade popular, ou seja, aquilo que os representantes querem vem a ser legitimamente o que o povo haveria de querer”. O que a *democracia semidireta* faz é introduzir uma nova variável nessa equação, através de institutos que permitem ao povo exercer e expressar diretamente sua vontade.

Portanto, trata-se de modelo de caráter híbrido (indireta-direta), tem base notadamente representativa, mas com elementos de participação direta. Ou seja, à concepção moderna de representatividade como atributo primordial da democracia vão somando-se, ao longo do evoluir democrático, mecanismos institucionais de participação direta, surgindo assim novo modelo/tipo autônomo de democracia (BEÇAK, 2014). Entretanto, por conservar uma base notadamente representativa, há quem veja esse modelo como uma variante ou modalidade da democracia representativa (FERREIRA FILHO, 2012, p. 93).

Há variadas formas de participação previstas na democracia semidireta, sendo possível citar os já tradicionais institutos constitucionais de participação direta: o plebiscito; o referendo; a iniciativa popular⁴⁰; de modo que, José Afonso da Silva (2014, p. 144) ainda elenca a ação popular (art. 5º, LXXIII, CF/88)⁴¹ como instituto integrante desse rol constitucional. A literatura elenca tantos outros institutos não previstos no ordenamento jurídico brasileiro tais como o *recall*, o veto popular e o instituto suíço intitulado *abberufungsrecht* (BEÇAK, 2013, p. 36), institutos melhor abordados no capítulo seguinte.

³⁹ Conforme define Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2012, p. 93), a “democracia” cesarista ou plebiscitária, é uma modalidade pretensamente indireta de democracia, mas que na verdade consiste em verdadeira “*ditadura disfarçada pelo chamamento das massas a referendar entusiasticamente as decisões do homem forte*”. De Gaulle fez uso reiterado das consultas públicas, tendo renunciado à Presidência da França, em 1969, quando derrotado numa dessas consultas. De modo que, “*a utilização exagerada, ou ‘desvirtuada’, do instrumento sempre sofreu críticas: o mecanismo em si, não*” (BEÇAK; LONGHI, 2010, p. 188).

⁴⁰ Art. 14, CF/88: *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.*

⁴¹ Art. 5º, LXXIII, CF/88 - *qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a 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, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.*

O modelo *semidireto*, por apresentar mecanismos de participação direta, desponta a ideia de participação ou *princípio participativo*. Conforme conceitua José Afonso da Silva (2014, p. 138) “democracia semidireta é, na verdade, democracia representativa com alguns institutos de participação direta do povo nas funções de governo, institutos que, entre outros, integram a democracia participativa”. Essa definição, aparentemente simples, guarda implicações de grande importância para os fins desse trabalho, de modo que, pode-se depreender, a partir do trecho, ao menos duas principais conclusões.

A primeira é que os institutos de participação direta, ao permitirem a participação do povo nas funções de governo, realizam o *princípio participativo*. O professor José Afonso (2014, p. 143) conceitua esse princípio como caracterizado “pela participação direta e pessoal da cidadania na formação dos atos de governo”. Assim, esses institutos de participação da democracia semidireta integram e realizam, juntamente com outros institutos (“entre outros”), a democracia participativa. De modo que, na concepção de Jose Afonso (2014, p. 143), “as primeiras manifestações da democracia participativa consistiram nos institutos de democracia semidireta”. Portanto, pode-se concluir também dessa passagem que, há institutos além dos clássicos e tradicionais da democracia semidireta que também integram e realizam a democracia participativa, sendo que abordaremos alguns desses ao longo do trabalho.

Uma segunda conclusão é a de que a democracia semidireta, abrange o conceito de democracia participativa, mas não se limita a este, visto que detém também uma vertente representativa. Como explica o Professor José Afonso (2014, p. 143), “qualquer forma de participação que dependa de eleição não realiza a democracia participativa no sentido atual dessa expressão. A eleição consubstancia o princípio representativo.” Assim, democracia semidireta, como modelo híbrido, consubstancia o *princípio participativo*, mas também o *princípio representativo*, não se limitando a nenhum desses.⁴²

Isto posto, nos parece tecnicamente imprecisa, a classificação ou equiparação da democracia semidireta como sinônimo de democracia participativa, encontrada em alguns Manuais de Direito Constitucional.⁴³ À primeira vista pode parecer apenas um preciosismo

⁴² Nas próprias palavras do Professor José Afonso da Silva (2014, p. 139) comentando o modelo adotado na Constituição de 1988: “[...] quando, aí, se diz que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos (democracia representativa), ou diretamente (democracia participativa). Consagram-se, nesse dispositivo, os princípios fundamentais da ordem democrática adotada.”

⁴³ Também entende não ser possível a equiparação de sentido entre democracia semidireta e participativa MACEDO, (2008, p. 185). Nesse mesmo sentido LONGHI (2017, p.34-35), mas com base em uma fundamentação distinta da apresentada nesse trabalho, qual seja, a de que os institutos da democracia semidireta (tais como referendo, plebiscito, iniciativa popular, veto popular, dentre outros) são tímidos

baseado em uma tecnicidade conceitual, mas figura-se importante, principalmente no estudo dos modelos democráticos, destacar que a democracia semidireta não se limita à democracia participativa⁴⁴, e essa, por sua vez, tem construções teóricas e institutos que extrapolam a noção tradicional de democracia semidireta, como buscar-se-á demonstrar no decorrer desse trabalho.

1.4 Democracia participativa

1.4.1 Contexto de surgimento da democracia participativa – a hegemonia do modelo liberal-elitista

Até o presente ponto, o que se buscou demonstrar, nessa análise do evoluir democrático, é como o conceito de democracia encontra-se em constante processo de ressignificação, transformando-se no decorrer da história, da noção de democracia direta dos Antigos, passando pelo ideal moderno da República baseada na representatividade, submetendo-se à reformas que culminaram na criação do modelo semidireto.

Durante esse processo de ressignificação, a percepção do que parece ser o modelo democrático ideal muda, de modo que, com cada mudança surgem novas vertentes de teorias e modelos democráticos. Um dos pontos de divergência maior entre tais vertentes reside justamente nos limites e possibilidades da participação popular na tomada de decisões políticas, ou seja, no exercício do poder.

Nesse contexto, ainda na primeira metade do século XX, surge a teoria democrática liberal-elitista, construída a partir do aportes teóricos de vários pensadores, se posiciona em oposição a uma maior participação popular, de modo que, segundo essa teoria, o ideal é que a participação se limitasse ao processo de escolha dos representantes. Limitada a participação popular, o próprio conceito de democracia, para essa teoria, fica associado e limitado ao processo de eleição desses representantes (HELD, 1987; SANTOS; AVRITZER, 2002).

David Held (1987), em comentário a esse modelo, destaca que as bases dessa teoria estão fundadas em uma noção de “elitismo competitivo” extraída das teorias de Max Weber e de Joseph Schumpeter (2017). Weber concebe o eleitorado como uma massa passiva, apática,

no que diz respeito à possibilidade de participação popular na tomada de decisões, razão pela qual argumenta que: “[...] é possível concluir que os instrumentos salientados não representam o que denomina de paradigma participativo, Ou, mais expressamente, que não é possível equiparar democracia semidireta e participativa, ao menos no Brasil”

⁴⁴ Como assim o faz SILVA (2014, p.138-143) e DALLARI (2016, p. 152-155).

dominada pela emoção, não engajada politicamente e, portanto, não preparada para tomar parte nas questões públicas, sendo capaz somente da tarefa de escolher entre as lideranças partidárias mais qualificadas (as elites políticas) que ficarão encarregadas de tomar as decisões políticas (HELD, 1987, p. 141-146).

Schumpeter (2017), por sua vez, se posiciona em sua obra em oposição ao que chama de “teoria clássica da democracia”, que julga não ser realista, de cunho mais normativo do que descritivo. E assim, apresenta um modelo, de supostas inspirações empíricas, que identifica a democracia como um *método político*, um arranjo institucional de escolha de líderes (representantes), através da livre competição pelo voto do eleitorado entre grupos rivais políticos, organizados em partidos:

A democracia é um método político, quer dizer, certo tipo de arranjo institucional para chegar a decisões políticas – legislativas e administrativas – e, por isso, não pode ser um fim em si, independentemente das decisões que produza em determinadas condições históricas. E esse deve ser o ponto de partida de toda tentativa de defini-la. (SCHUMPETER, 2017, p. 328-329)

Assim, na visão dessa teoria, a democracia não significaria um governo ou poder exercido diretamente pelo povo, mas sim que, através de uma livre competição⁴⁵ entre os aspirantes a liderança política, que o povo tenha a possibilidade de escolher, pelo voto, os indivíduos que irão governá-los, como destaca Schumpeter:

Primeiramente, de acordo com o critério por nós adotado, democracia não significa nem pode significar que o povo realmente governe em nenhum dos sentidos óbvios dos termos “povo” e “governar”. Democracia significa tão somente que o povo tem a oportunidade de aceitar ou rejeitar os homens que hão de governá-lo. Mas como o povo também pode decidir isso por meios absolutamente não democráticos, tivemos de restringir a nossa definição acrescentando outro critério identificador do método democrático, a saber, a competição livre entre os aspirantes à liderança política pelo voto do eleitorado. Ora, é possível exprimir um aspecto desse critério dizendo que democracia é o governo do político. (SCHUMPETER, 2017, p. 386)

Dessa forma, nesse modelo, a participação popular não ocupa um papel especial ou central, se limitando ao momento de escolha dos representantes. Não sendo nem mesmo aceitável que, após selecionado os líderes que hão de governar, que o cidadão busque influenciá-los em determinado sentido⁴⁶, pois conforme essa teoria, tal conduta constituiria

⁴⁵ Como bem lembra Pateman (1992, p.13), o modelo de Schumpeter de democracia se assemelhava em muitos pontos ao mercado: “à maneira dos consumidores, os eleitores colhem entre as políticas (produtos) oferecidas por empresários políticos rivais, e os partidos regulam a competição do mesmo modo que as associações de comércio na esfera econômica.”

⁴⁶ É o que se vê na seguinte passagem da obra de Schumpeter (2017, p. 399): “Por outro, reconhece-se ainda menos que, se ele aceitar o princípio da não ingerência dos eleitores na atividade dos seus

prática que contrária ao *método democrático*, configurando a completa negação do conceito de liderança – tendo em vista que os líderes devem ser ativos, possuir iniciativa e decisão (PATEMAN, 1992, p. 14).

A teoria democrática liberal-elitista, foi sendo consolidada e fortalecida ao longo do século XX através do aporte de variadas fontes⁴⁷, reverberando em ambientes acadêmicos e políticos, tornando-se assim modelo hegemônico na concepção de democracia. De modo que, é nesse contexto que a democracia participativa surge e se coloca, como crítica e alternativa contra-hegemônica ao modelo liberal-elitista de democracia (SANTOS; AVRITZER, 2002).

1.4.2 A democracia participativa como alternativa ao modelo hegemônico liberal-elitista

O surgimento da democracia participativa⁴⁸ está associado aos movimentos sociais contestatórios estudantis e trabalhistas da década de 60 e 70, por parte da então denominada “Nova Esquerda”, em um período marcado por convulsões políticas e agitação social. Esse modelo se coloca em contraposição à concepção hegemônica liberal-elitista de democracia, reclamando uma maior participação social no processo de tomadas de decisões políticas (HELD, 1987; PATEMAN, 1992; MACPHERSON, 1978; NOBRE, 2004).

O termo *democracia participativa* abarca diferentes construções teóricas de vários dos seus expoentes, tais como Carole Pateman (1992), Crawford Brough (C.B.) Macpherson (1978), Benjamin Barber (2003) e Nicos Poulantzas (1980). Assim, embora não haja congruência total de ideias nesses trabalhos, há um núcleo comum que acaba por caracterizar

representantes, deve-se proscrever tanto as instruções formais – como a dos cahiers franceses – quanto as tentativas menos formais de restringir a liberdade de ação dos membros do parlamento, das quais a prática de bombardeá-los com cartas e telegramas é um exemplo.”

⁴⁷ Esse modelo democrático contou com a contribuição de autores como Carl Schmitt (1996), Anthony Downs (2013) e também Norberto Bobbio (1986) e Giovanni Sartori (1994a;1994b), que acabaram por contribuir na difusão e consolidação da teoria democrática liberal-elitista como modelo hegemônico. Nesse sentido, cabe especial menção a influência do procedimentalismo de Kelsen, na construção do método democrático liberal-elitista, como bem apontam Murilo Gaspardo (2018, p. 67-68), Boaventura de Santos e Leonardo Avritzer (2002, p. 44-45).

⁴⁸ Jeffrey Hilmer (2010) relembra que a utilização do termo “democracia participativa” na década de 60 remonta à teoria de Arnold S. Kaufman, que influenciado por John Dewey, C. Wright Mills e Paul Goodman, fala dos benefícios de uma “*política participativa*”. Kaufman (1960, citado por HILMER, 2010, p. 45, tradução nossa) destaca que o benefício da política participativa é “*a contribuição que pode dar ao desenvolvimento dos poderes humanos de pensamento, sentimento e ação*”. Do original: “*the contribution it can make to the development of human powers of thought, feeling, and action.*” O argumento um tanto vago de Kaufman foi posteriormente melhor refinado e articulado pelos teóricos da democracia participativa.

tal modelo, que fora também profundamente influenciado pelo pensamento de Rousseau (1996).

Rousseau (1996), denominado por Pateman (1992, p. 35) como o “teórico por excelência da participação”, tem grande contribuição na construção desse modelo democrático, tendo em vista que toda sua teoria política é construída sobre as bases da participação. Em sua visão, somente a vontade geral poderia dirigir as forças do Estado para a consecução do bem comum, objetivo esse que figura como motivo da celebração do pacto social e instituição da figura estatal (ROUSSEAU, 1996).⁴⁹

No pensamento rousseauiano a soberania é o exercício da vontade geral⁵⁰, sendo que por esse motivo não pode ser alienada e nem dividida no que tange a função legislativa, nessa conformidade, “o povo submetido às leis deve ser o autor delas”. (ROUSSEAU, 1996, p. 48). Insta destacar que, na visão desse pensador, há uma clara distinção entre *ato de soberania* – que é o processo de criação das leis, em que Rousseau defende a participação ativa do povo – e *emanações da soberania*, que dizem respeito às demais funções não afetas a criação da lei (função legislativa), como sua aplicação e execução⁵¹ (não necessariamente a cargo do povo), como se extrai do trecho:

⁴⁹ Nas palavras de Rousseau (1996, p. 33): “só a vontade geral pode dirigir as forças do Estado em conformidade com o objetivo de sua instituição, que é o bem comum: pois, se a oposição dos interesses particulares tornou necessário o estabelecimento das sociedades, foi o acordo desses mesmos interesses que o tornou possível. O vínculo social é formado pelo que há de comum nesses diferentes interesses, e, se não houvesse um ponto em que todos os interesses concordam, nenhuma sociedade poderia existir. Ora, é unicamente com base nesse interesse comum que a sociedade deve ser governada.”

⁵⁰ Acerca da vontade geral, vale destacar alguns pontos do pensamento rousseauiano qual seja: para que uma vontade seja geral não é necessária que seja unânime, mas sim que todos votos sejam contados; não se pode confundir vontade de todos com vontade geral, “esta se refere somente ao interesse comum, enquanto a outra diz respeito ao interesse privado, nada mais sendo que uma soma das vontades particulares. Quando, porém, se retiram dessas mesmas vontades os mais e os menos que se destroem mutuamente, resta, como soma das diferenças, a vontade geral” (ROUSSEAU, 1996, p. 34-37).

⁵¹ Essa distinção fica clara nos seguintes trechos do autor, sempre tendo como paradigma a indivisibilidade da soberania: “Mas, não podendo dividir a soberania em seu princípio, nossos políticos a dividem em seu objeto; eles a dividem em força e vontade, em poder legislativo e poder executivo, em direitos de impostos, de justiça e de guerra, em administração interior e em poder de negociar com o estrangeiro; ora confundem todas essas partes, ora as separam [...] Decorre esse erro do fato de não disporem de noções exatas a respeito da autoridade soberana e de terem tomado como partes dessa autoridade o que não passava de emanações dela. Assim, por exemplo, consideram-se o ato de declarar a guerra e o de fazer a paz como atos de soberania, quando não o são, visto não ser cada um desses atos uma lei, mas apenas uma aplicação da lei, um ato particular que determina o caso da lei [...] Examinando-se de igual modo as demais divisões, ver-se-á que se incorre em erro todas as vezes que se acredita estar a soberania dividida, porquanto os direitos tomados como partes dessa soberania lhe estão todos subordinados e supõem sempre vontades supremas, às quais tais direitos se limitam a dar execução. [...] Partindo dessa ideia, vê-se com clareza que já não é preciso perguntar a quem compete

Digo, pois, que a soberania, sendo apenas o exercício da vontade geral, nunca pode alienar-se, e que o soberano, não passando de um ser coletivo, só pode ser representado por si mesmo; pode transmitir-se o poder - não, porém, a vontade. [...] Pela mesma razão por que é inalienável, a soberania é indivisível, visto que a vontade ou é geral ou não o é; ou é a do corpo do povo, ou unicamente de uma parte. No primeiro caso, essa vontade declarada é um ato de soberania e faz lei; no segundo, não passa de uma vontade particular ou de um ato de magistratura; é, quando muito, um decreto. (ROUSSEAU, 1996, p. 33-35)

Em análise ao sistema participativo idealizado por Rousseau (1996), Pateman (1992) faz uma leitura de que este é fundado em três principais aspectos ou funções, que têm como característica comum provocar um impacto psicológico ou mudança individual⁵², sendo estes aspectos/funções abaixo elencados.

A primeira função (e central) é a *educativa*, no sentido de que o próprio processo de participação qualifica o indivíduo, que aprende a levar em conta interesses mais abrangentes do que o seu próprio (privado) se quiser a cooperação dos outros, tendo como resultado uma “ação responsável, individual, social e política”, permitindo que quanto mais o cidadão participe mais se torne qualificado para fazê-lo.⁵³ Outro aspecto é o *controle*, de modo que a participação fornece ao indivíduo “um grau bem real de *controle* sobre o curso de sua vida e sobre a estrutura do meio em que vive”, aumentando a percepção de sua liberdade e “capacitando-o a ser seu próprio senhor” – sendo que, como passa a se submeter a uma norma que ele mesmo participou da elaboração, tem mais facilidade em aceitá-la. E por fim, a função de *integração*, sendo esta caracterizada pela sensação do indivíduo que participa do processo de tomada de decisões, de real pertencimento à sua comunidade (PATEMAN, 1992, p. 38-42; ROUSSEAU, 1996).

Nessa esteira, Pateman, amparada nas teorias da participação de Rousseau, mas também bebendo de outras fontes, busca alocar a participação numa teoria democrática moderna. Em sua obra “Participação e Teoria Democrática” contrapõe a noção hegemônica de democracia enquanto método democrático e o *elitismo competitivo* da teoria liberal-elitista –

fazer as leis, visto serem atos da vontade geral [...] O povo submetido às leis deve ser o autor delas” (ROUSSEAU, 1996, p. 35-48).

⁵² Ideia que se encontra consubstanciada na seguinte passagem: “O exame que fizemos da teoria política de Rousseau nos proveu do argumento de que há uma inter-relação entre as estruturas de autoridade das instituições e as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos; e do argumento relacionado a este, de que a principal função da participação tem caráter educativo.” (PATEMAN, 1992, p. 42)

⁵³ Esse aspecto permite que o sistema participativo se torne autossustentável tendo em vista que “as qualidades exigidas de cada cidadão para que o sistema seja bem sucedido são aquelas que o próprio processo de participação desenvolve e estimula; quanto mais o cidadão participa mais ele se torna qualificado para fazê-lo” (PATEMAN, 1992, p. 39).

presente principalmente em Schumpeter, mas também reverberando em teóricos atuais da democracia⁵⁴ – como a única posição viável em um ambiente democrático.

Uma crítica feita por Pateman à teoria liberal-elitista, é que esta se posiciona em contraposição ao que Schumpeter (2017) intitula de “teoria clássica da democracia”. No entanto, destaca Pateman, “que a noção de uma ‘teoria clássica da democracia’ é um mito”. (PATEMAN, 1992, p. 28). Como explica David Held (1987, p. 155-156), a “teoria clássica da democracia” da qual Schumpeter se opunha era composta por um curioso amálgama de teorias que combinariam elementos de vários modelos, como ideias de Rousseau, Bentham, Mill, alusão ao utilitarismo e também noções marxistas sobre integração do Estado e sociedade. Desse modo, como afirmado por Pateman (1992), e nesse ponto apoiada por Held (1987), não há um modelo ou teoria clássica da democracia tal como concebido por Schumpeter, mas sim diversos modelos clássicos (com distinções significativas entre si), sendo a crítica liberal-elitista direcionada a um objeto fictício e não definido.

Ao longo de sua obra, Pateman (1992), baseada nas construções teórica de Rousseau (1996), John Stuart Mill e George Douglas Howard Cole (G.D.H. Cole)⁵⁵, busca lançar as bases de uma “teoria participativa da democracia”. Segundo essa, as instituições representativas a nível nacional não bastam, devendo a participação ocorrer em outras esferas, como por exemplo no ambiente de trabalho, de sorte que, o processo de participação desempenha uma *função educativa*, desenvolvendo atitudes e qualidades psicológicas que melhor qualificam o indivíduo ao próprio processo de participação – aspecto chamado de *socialização da participação*, que garante o caráter autossustentável do sistema. Em consequência:

[...] para que exista uma forma de governo democrática é necessária a existência de uma sociedade participativa, isto é, uma sociedade onde todos os sistemas políticos tenham sido democratizados é onde a socialização por meio da participação pode ocorrer em todas as áreas (PATEMAN, 1992, p.61).

Assim, Pateman (1992, p.62) caracteriza o modelo participativo como aquele “que se exige o *input* máximo (a participação) e o *output* inclui não apenas as políticas (decisões), mas

⁵⁴ Segundo Pateman a noção de democracia enquanto método democrático, ou seja, “*arranjo institucional para se chegar a decisões políticas*”, reverberou no trabalho de alguns teóricos atuais da democracia, como Berelson, Dahl, Sartori e Eckstein. Pateman descreve que esses autores, juntamente com outros teóricos atuais, apresentam elementos em comum de uma teoria da democracia que se coloca em oposição a uma “*teoria clássica da democracia*”, intitulando a corrente formada por esses autores de “*teoria contemporânea da democracia*” (PATEMAN, 1992, p. 24-25).

⁵⁵ G.D.H Cole foi um autor britânico que criou a teoria do socialismo de Guilda (*Guild Socialism*), com esquema detalhado de como uma sociedade participativa poderia ser estruturada em sistemas de autogestão de indústrias (PATEMAN, 1992).

também o desenvolvimento das capacidades sociais e políticas de cada indivíduo, de forma que existe um “*feedback*” do *output* para o *input*”. Nesse esteira, um modelo participativo acabaria por gerar benefícios de ordem: *psicológica*, ajudando os indivíduos perceberem e realizarem seu potencial; *política*, empoderando o indivíduo e quebrando a apatia política característica do sistema liberal-elitista; *social*, através da democratização de esferas privadas da vida como o trabalho e o ambiente familiar e; *econômica*, com aumento de controle que, por exemplo a classe trabalhadora teria para discutir e decidir aspectos que possam influir em questões de desigualdades econômicas (HILMER, 2010, p. 48).

Boa parte do trabalho dessa autora participacionista é direcionado a verificar a viabilidade de aplicação desse modelo participativo no âmbito do local de trabalho (e.g. sistema de autogestão de trabalhadores na Iugoslávia – ramo intitulado de *democracia industrial*). Nesse sentido, Pateman emprega uma classificação que busca utilizar alguns parâmetros⁵⁶ para definir e avaliar a participação nesses contextos. É preciso destacar, que essa classificação utilizada pela autora (1992), exclui a noção de participação em seu *sentido amplo* – e.g. o mero fato do sujeito estar presente em determinada atividade com um mínimo de interação – e pressupõe uma participação em um contexto de tomada de decisão. Apesar da classificação ter sido formulado em um ambiente local de participação, no contexto de uma *democracia industrial*, pode ser adaptada, sem maiores problemas, para avaliar outras práticas participativas (PATEMAN, 1992, 93-95).

De acordo com essa classificação há três formas ou “níveis” de participação. A primeira é denominada *pseudoparticipação*, nessa situação o debate é aberto para discussão e questionamento, mas não há qualquer influência dos sujeitos no processo de tomada de decisão. Pateman (1992), assevera que nesses casos não há efetiva participação (tomado no *sentido estrito* da palavra), mas sim a criação de um *sentimento* de participação que permite a melhor aceitação de uma decisão já tomada ou que será tomada sem influência dos sujeitos que serão afetados pela decisão. A autora dá o exemplo de um supervisor (em um ambiente de trabalho) que em vez de meramente informar os empregados sobre uma decisão já tomada, permite que

⁵⁶ Para elaboração de sua classificação, Carole Pateman parte de uma definição retirada de French, Israel e Aas (1960, citado por PATEMAN 1992, p. 94) segundo o qual participação (na esfera industrial) refere-se a “*um processo no qual duas ou mais partes influenciam-se reciprocamente na elaboração dos planos, políticas ou decisões. Restringe-se às decisões que têm efeitos futuros sobre todos aqueles que tomam decisões e sobre todos aqueles que eles representam.*”

eles a discutam e a questionem como técnica de persuasão (melhor aceitação da decisão) (PATEMAN, 1992, 95-96).

Seguindo nessa classificação, Pateman distingue duas situações em que há efetiva participação na tomada de decisões. A *participação parcial*, que corresponde a situação onde os sujeitos podem influenciar a tomada de decisões, no entanto, a prerrogativa final da decisão permanece com o(s) líder(es) ou superior(es). E por fim, a *participação plena*, que corresponde ao processo no qual “cada membro isolado de um corpo deliberativo tem igual poder de determinar o resultado final das decisões”. Como bem destaca a autora, a distinção entre as duas formas pode ser observada através do binômio *influência/poder*.⁵⁷ Na *participação parcial* há mera influência na tomada de decisão que permanecer a cargo do superior(es) e já na *participação plena*, há poder de decisão dos sujeitos que irão determinar o resultado final da decisão (PATEMAN, 1992, 97-98).

Ainda na seara de classificações e aferição de níveis ou graus mais intensos ou brandos de participatividade, vale abrir aqui um parêntese para expor a classificação presente na literatura brasileira que busca distinguir democracia participativa de *alta intensidade* e *baixa intensidade*. Tal classificação parte do pressuposto que a participação envolve mais do que o processo de votação ou tomada de decisão. Assim, considera-se democracia participativa de *baixa intensidade*, quando a participação se limita ao processo de votação ou ao momento de decisão. E será considerada de *alta intensidade* quando a participação, ultrapassa o momento de tomada de decisão, para também abranger a formulação da agenda a ser considerada no processo decisório, e a implementação e monitoramento das decisões tomadas (MARQUETTI; SILVA; CAMPBELL, 2012, p. 6-7 e GASPARDO; FERREIRA, 2017).⁵⁸

⁵⁷ Essa discussão remete ao conceito de *igualdade política* que na teoria da democracia participativa “refere-se à igualdade de poder político na determinação do resultado das decisões”, no entanto, nesse contexto é preciso diferenciar *influência* de *poder*, tendo em vista que “*estar em posição de influenciar uma decisão não é o mesmo que estar em posição de (ter o poder para) determinar o resultado ou tomar essa decisão*” (PATEMAN, 1992, p. 96).

⁵⁸ Também nessa esteira de categorização de experiências participativas, Sherry R. Arnstein (1969), no final da década de 60, apresentou uma classificação intitulada de “escada de participação” (“*ladder of citizen participation*”). Essa classificação era composta por oito níveis de participação, divididos em três grandes grupos: o primeiro grupo envolvia formas de *não participação*, e a exemplo do ocorre na *pseudoparticipação* em Pateman (1992), envolvia práticas que buscavam fornecer uma falsa impressão de participação, mas sem de fato ocorrer; o segundo grupo, denominado de *graus de tokenismo*, agrupava práticas como consultas e prestação de informações, que permitiam os participantes ouvir e serem ouvidos mas sem de fato ter uma garantia que seu *input* seria levado em conta na tomada de decisão; e no último nível, intitulado de *poder cidadão*, envolvia prática em que de fato os participantes tem nas mãos o poder de controle de instituições ou de tomada de decisão (ARNSTEIN, 1969).

Outro importante referencial teórico na construção de uma teoria da democracia participativa é C.B. Macpherson (1978). Na década de 70, com sua obra “A democracia liberal”, Macpherson analisa vários modelos democráticos de diferentes vertentes, incluindo o *elitismo competitivo* de Schumpeter, cujo modelo provocaria, segundo o autor, um “equilíbrio apático” que constituiria efeito e causa contínua de uma incapacidade de estratos inferiores da sociedade articularem suas vontades e exigências efetivas (MACPHERSON, 1978, p. 98).

O autor parte da ideia de que não se pode prescindir de mecanismos representativos à nível nacional, tendo em vista as dimensões populacionais da época, e nesse sentido, destacando a importância desse elemento, o autor já fazia menção a possibilidade de utilização de tecnologias da telecomunicação e computadores como meios de participação popular, mas sem deixar de destacar a exigência irrecusável de qualquer processo decisório de que “alguém deve formular as questões” que serão submetidas ao processo de participação (MACPHERSON, 1978, p. 99). No entanto, apesar de imprescindível os elementos de representação, Macpherson (1978) defendia que não se podia confiar exclusivamente na democracia indireta, sendo nesse contexto desejável a inserção de práticas participativas.

Nesse sentido, Macpherson (1978) aponta para dois requisitos necessários para implantação de um modelo participativo, quais sejam: a mudança de consciência do povo, de uma posição passiva de consumidor, para uma ativa de executor, com a formação de um sentimento forte de comunidade e; a diminuição da desigualdade social e econômica, tendo em vista que a desigualdade exige um sistema partidário não participativo para manter a coesão social. De modo que, o autor argumenta que a sociedade se encontrava em um círculo vicioso, tendo em vista que não se pode adquirir mais participação social sem redução de desigualdades e não se pode reduzir desigualdades sociais sem maior participação. (MACPHERSON, 1978).

Quanto aos setores da sociedade em que se dá a participação, Macpherson (1978) argumenta que a participação no local de trabalho permite que o sujeito adquira “experiência de participação” que o deixaria mais suscetível a participar, incluindo em áreas políticas mais amplas – de modo que, parece haver um diálogo entre a teoria do autor e a de Pateman (1992) e Rousseau (1996), no que tange a *função educativa* da participação. Nesse ponto é possível notar uma congruência de ideias nos teóricos da democracia participativa (ROUSSEAU, 1996; PATEMAN, 1992; MACPHERSON, 1978) ao entorno da noção central de que a participação tem efeitos positivos (psicológicos e educativos) no caráter do indivíduo, melhor qualificando-os a participar (MANSBRIDGE, 1999; HILMER, 2010).

Na construção teórica de Macpherson (1978) existe uma correlação entre vontade de participar – incluindo em questões de maior abrangência política⁵⁹ – e a verificação de que a participação pode de fato gerar resultados ou ser levada em conta⁶⁰. Carole Pateman (1992) também faz referência a essa correlação em sua teoria, é o que chama de *sentido de eficácia política* ou *sentido de competência política*, que pode ser conceituado como o impacto que a participação tem no processo político⁶¹. Desse modo conclui Pateman:

As pessoas com o senso de eficácia política têm mais probabilidade de participar da política do que aquelas que carecem desse sentimento, e se descobriu também que subjacente ao senso de eficácia política está uma sensação geral de eficiência pessoal, que envolve autoconfiança na relação do sujeito com o mundo (PATEMAN, 1992, p. 66).

A esse respeito, vale lembrar que Pateman (1992, p. 139) não busca simplesmente negar o argumento característico da democracia liberal-elitista acerca da “apatia política das massa”, no entanto, coloca em questionamento suas razões e causas, lembrando que aos teóricos da corrente liberal elitista não ocorreu “imaginar por que deveria haver uma correlação positiva entre apatia, reduzido sentimento de eficácia política e baixo *status* socioeconômico”. Também nessa esteira, David Held (1987, p. 233) argumenta que “se as pessoas soubessem que existem oportunidades para a participação efetiva no processo de tomada de decisão” provavelmente se sentiriam mais motivadas a participar mais ativamente e compreender a importância da participação.

Outro trabalho que somou importante contribuição ao modelo participativo foi o de Benjamin Barber (2003). A visão de Barber, mais radical que os trabalhos de Pateman (1992)

⁵⁹ O modelo participativo sugerido por Macpherson é de um conselho piramidal democrático, com democracia direta na base (nas vizinhanças e fábricas) e representativa nos níveis acima da base por meio da formação de conselhos de delegados (âmbito local, regional e nacional), todos eleitos pela base. De modo que, pelo menos em um primeiro momento esse modelo seria combinado com um sistema partidário competitivo (formando assim uma “democracia participativa liberal”) (MACPHERSON, 1978).

⁶⁰ O que pode ser verificado na passagem: “[...] Eles podem perceber em primeira mão até que ponto sua participação é efetiva. Estão ausentes as forças que ocasionam a apatia da pessoa comum no processo político formal de toda a nação. Desinteresse quanto ao resultado de questões políticas aparentemente inacessíveis; distância dos resultados, se os houver, da participação; incerteza sobre a descrença na eficácia de sua participação; falta de confiança em sua própria capacidade de participar [...] Os que demonstraram sua competência num dos tipos de participação, e obtiveram confiança de que podem ser eficazes, serão menos deslocados pelas forças que os têm mantido apáticos, mais capazes de raciocinar a maior distância política dos resultados, e mais aptos a perceber a importância das decisões a distâncias maiores de seus interesses mais imediatos.” (MACPHERSON, 1978, p.107)

⁶¹ Nesse sentido, Campbell et al. (1954, citado por PATEMAN, 1992, p. 66) descreve *eficácia política* como o sentimento de que “a ação política do indivíduo tem, ou pode ter, um impacto sobre o processo político, ou seja, vale a pena cumprir alguns deveres cívicos”.

e Macpherson (1978), buscou levar a ideia de participação para além do ambiente local, em setores mais amplos da relação sociedade-Estado (HILMER, 2010, MARQUES, 2008). Barber teorizou o modelo conhecido como *Democracia Forte* (*Strong Democracy*) de matiz participacionista, que se posicionaria em oposição à um modelo fraco de democracia (não participativa) de origem liberal-elitista, conforme define o autor:

A democracia forte é definida pela política no modo participativo: literalmente, é autogoverno pelos cidadãos, e não pelo governo representativo em nome dos cidadãos. Os cidadãos ativos se governam diretamente aqui, não necessariamente em todos os níveis e em todos os casos, mas com frequência suficiente e, em particular, quando as políticas básicas estão sendo decididas e quando um poder significativo está sendo utilizado.[...] a democracia forte no modo participativo soluciona o conflito, na ausência de uma base independente, através de um processo participativo de autolegislação contínua e a criação de uma comunidade política capaz de transformar indivíduos particulares dependentes em cidadãos livres e interesses parciais e privados em bens públicos (BARBER, 2003, p. 150-151, tradução nossa).⁶²

A obra de Barber, publicada originalmente na década de 80, já fazia menção ao potencial que a tecnologia apresentava às práticas democráticas participativas, principalmente como forma de dar escalabilidade à *Democracia Forte* para níveis regionais e até nacionais. A tecnologia como destaca Barber, também serviria como forma de fornecer educação política aos cidadãos, garantir igual acesso à informação (elemento essencial à participação de qualidade para o autor), e ligar indivíduos e instituições em redes que fariam a participação e o debate possíveis mesmo a grande distâncias.⁶³ (BARBER, 2003, p. 273-274, MARQUES, 2008).

⁶² No original: “*Strong democracy is defined by politics in the participatory mode: literally, it is selfgovernment by citizens rather than representative government in the name of citizens. Active citizens govern themselves directly here, not necessarily at every level and in every instance, but frequently enough and in particular when basic policies are being decided and when significant power is being deployed [...] strong democracy in the participatory mode resolves conflict in the absence of an independent ground through a participatory process of ongoing, proximate self-legislation and the creation of a political community capable of transforming dependent private individuals into free citizens and partial and private interests into public goods*” (BARBER, 2003, p. 150-151).

⁶³ In verbis: “*Como a escala é, em parte, uma função da comunicação, o aprimoramento eletrônico da comunicação oferece possíveis soluções para os dilemas de escala. Embora traga novos tipos de riscos, a tecnologia de telecomunicações modernas pode ser desenvolvida como um instrumento para o discurso democrático em nível regional e nacional. [...] As capacidades da nova tecnologia podem ser usadas para fortalecer a educação cívica, garantir o acesso igual à informação e vincular indivíduos e instituições em redes que possibilitarão a discussão participativa e o debate real em grandes distâncias.*” No original: “*Because scale is in part a function of communication, the electronic enhancement of communication offers possible solutions to the dilemmas of scale. Although it brings new kinds of risks, modem telecommunications technology can be developed as an instrument for democratic discourse at the regional and national level. [...] The capabilities of the new technology can be used to strengthen civic education, guarantee equal access to information, and tie individuals and*

Após analisados as contribuições de alguns dos principais expoentes da teoria democrática participativa, alguns pontos em comum podem ser apontados como aspectos chaves desse modelo democrático.

Inicialmente, é possível apontar que há uma preocupação na teoria democrática participativa com as desigualdades socioeconômicas e a sua relação com os níveis de participatividade. Essa preocupação pode ser vista em Rousseau (1996) ao estabelecer que certas condições econômicas eram necessárias para um sistema participativo⁶⁴, também em Pateman (1992) ao fazer a correlação entre baixo *status* socioeconômico e apatia política, e Macpherson (1978) ao apontar que não se pode adquirir mais participação social sem redução de desigualdade (constituindo um círculo vicioso). Portanto, como condição geral para que a participação ocorra é necessário reduzir tais desigualdade sociais – de modo até a garantir condições materiais de participação – promovendo também a inclusão de atores historicamente excluídos do processo de tomada de decisões políticas (SANTOS; AVRITZER, 2002; GASPARD, FERREIRA, 2017).

Outro ponto chave no modelo participativo é o caráter educativo da participação ou o impacto psicológico ou mudança provocado no sujeito que participa. No sistema participativo de Rousseau (1996), como destaca Pateman (1992), fica evidente as funções *educativas*, de *controle* sobre a estrutura do meio em que vive, e o sentimento de *integração* à comunidade, favorecidos pela participação. Nesse contexto, fica evidente nos trabalhos de Macpherson e Pateman, uma íntima relação entre o sentimento de eficácia política e a participação. É dizer, quanto mais o sujeito tem previsibilidade e verificação de que sua contribuição pode de fato gerar resultados ou ser levada em conta, mais fica motivado a participar. De modo que, quanto mais participa, mais se torna qualificado para fazê-lo (MACPHERSON, 1978; PATEMAN, 1992).

Por fim, nota-se que os autores desse modelo não desprezam os institutos representativos, no entanto, se insurgem contra a concepção de percebê-los como a única forma possível de participação social no processo democrático, ou seja, a equiparação de democracia

institutions into networks that will make real participatory discussion and debate possible across great distances” (BARBER, 2003, p 273-274, tradução nossa).

⁶⁴ Como destaca Pateman, na leitura que faz de Rousseau, para se estabelecer um sistema participativo não haveria necessidade de uma igualdade absoluta, mas sim que as desigualdades existentes não fossem tão grandes que conduzissem a uma desigualdade política. Ou seja, todo cidadão deveria possuir alguma propriedade, constituindo a base necessária que garantiria a sua igualdade e independência política. (PATEMAN, 1992, p.36).

a um método democrático de escolha de representantes. Nesse sentido, não há uma tentativa pelos teóricos participacionista de suplantar o modelo representativo por uma modalidade direta, mas sim a tentativa de estabelecer uma relação de complementariedade entre os instrumentos representativos e participativos, (PATEMAN, 1992, 2012; MACPHERSON, 1978; BARBER, 2003; GASPARD, 2018, p. 74).

Assim, a partir dos aportes teóricos dos autores aqui citados e de tantos outros⁶⁵, a teoria da democracia participativa, assim como suas práticas, experimentou um grande florescimento nas décadas de 60 e 70, se colocando como alternativa viável a construção hegemônica liberal-elitista. Contudo, já durante os anos 90, a teoria e as práticas participativas perderam espaço e protagonismo⁶⁶ para novas teorias democráticas tais como a *minimalista liberal* (PRZEWORSKI, 1999) e a *agonista* (MOUFFE, 1993). (HILMER, 2010).

Após o interregno, a teoria da democracia participativa ressurgiu, tendo o Brasil como protagonista, através da experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre (SANTOS; AVRITZER, 2002), que repercutiu internacionalmente em meios acadêmicos e políticos e ajudou a revitalizar a teoria participativa e trazê-la de volta ao foco de debate democrático (HILMER, 2010). E mais recentemente, com o aprimoramento e democratização das tecnologias da informação e comunicação (TICs), novo campo de pesquisa foi aberto para estudar como tais instrumentos podem contribuir na realização da democracia participativa, contexto em que se insere esse trabalho. Nesse contexto, a chamada *guinada deliberativa* da teoria democrática ocorrida na década de 90 também teve importante papel na revitalização das práticas participativas (CUNHA, 2009).

⁶⁵ Tais como Peter Bachrach e Aryeh Botwinick (1992), Jane Mansbridge (1999), Meta Mendel-Reyes (1995), de uma cepa mais recente de teóricos participacionistas.

⁶⁶ Jane Mansbridge argumenta que a perda de espaço pela teoria da democracia participativa nesse interregno está associada a três fatores: redução das práticas participativas durante os anos 80; falta de evidência empírica de que o processo de participação forneceria educação política aos cidadãos (mas destacando que, os efeitos postulados pela teoria participativa tomavam formas sutis que não podiam ser facilmente capturados por estudos empíricos de um número relativamente pequeno de pessoas) e; falta de vontade política, que seria essencial para promover experimentos de matiz participativa (MANSBRIDGE, 1999).

1.4.3 A guinada deliberativa

A partir dos anos 80 e ao longo dos anos 90 começa a se inserir no campo das teorias democráticas, uma perspectiva deliberativa de democracia (HILMER, 2010). Amy Gutmann e Dennis Thompson definem democracia deliberativa como sendo:

[...] uma forma de governo na qual cidadãos livres e iguais (e seus representantes) justificam suas decisões, em um processo no qual apresentam uns aos outros motivos que são mutuamente aceitos e geralmente acessíveis, com o objetivo de atingir conclusões que vinculem no presente todos os cidadãos, mas que possibilitam uma discussão futura (GUTMANN; THOMPSON, 2007, p. 23).

Dessa definição é possível retirar quatro traços característicos do modelo deliberativo: 1) o primeiro e principal é a exigência de *justificação (reason-giving)*, de modo que os atores do processo deliberativo não devem se portar como sujeitos passivos a serem governados e devem apresentar e responder a motivação e a razão, solicitando que seus representantes assim também o façam, com o objetivo de justificar decisões políticas; 2) os motivos apresentados devem ser acessíveis (públicos) e compreensíveis a todos; 3) a deliberação deve produzir uma decisão vinculante por certo período de tempo (permanecendo aberta para ser questionada após certo decurso de tempo) e; 4) a deliberação configura um processo dinâmico, é dizer, mantém aberta a possibilidade de um diálogo continuado mesmo após encerrado seu processo. (GUTMANN; THOMPSON, 2007).

É possível perceber que, da mesma forma que o modelo participativo, a teoria deliberativa busca favorecer a participação dos cidadãos, mas partindo de um paradigma da linguagem e da comunicação, focando no “processo comunicativo de formação da opinião e das preferências” dos atores, em um processo de deliberação pública racional entre cidadãos livres e iguais, sobre questões de interesse comum. (QUINTÃO, 2014, p. 67; HILMER, 2010).

Nesse contexto, é preciso delimitar o sentido do termo “deliberação” nesse modelo teórico. Conforme bem observa Rubens Beçak (2014), nesse contexto teórico o termo “deliberação” ultrapassa a sua acepção popular de “voto” ou “tomada de decisão coletiva”. Assim, a deliberação deve ser compreendida, como destaca Beçak, em sua acepção histórica, mais ampla, que pressupõe a livre expressão de ideias, o debate, o convencimento das partes e ao final, a tomada de decisão, mas não se limitando a esse último passo. (BEÇAK, 2014, p. 1594-1608).

Na gênese desse modelo democrático, no início da década de 80, Joseph Bessette, utiliza o termo “democracia deliberativa” para se referir a forma consensual de autogoverno, fundada em elementos de participatividade e deliberatividade, que se coloca em oposição à teoria democrática liberal-elitista. (CUNHA, 2009; DRYZEK, 2000). Dentre os expoentes dessa guinada deliberativa pode-se destacar as contribuições feitas pelos trabalhos de John Rawls⁶⁷, Bernard Manin, Joshua Cohen e James Bohman, tendo em Jürgen Habermas um dos principais pensadores dessa corrente teórica (CUNHA, 2009).

Em sua teoria, Habermas propõe o conceito de *esfera pública* como “rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posições e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas” (HABERMAS, 1997, p 92). Assim, a esfera pública constitui *locus* ideal em que as trocas argumentativas ocorrem, sendo discutidas as questões políticas e também constituindo meio de interação sociedade-Estado, de modo a fornecer mais legitimidade política às decisões tomadas (CUNHA, 2009; FARIA, 2012). Acerca da legitimidade e validade das normas e decisões produzidas e sua relação com a participação social, Habermas assevera que “somente são válidas aquelas normas – ações com as quais todas as pessoas possivelmente afetadas possam concordar como participantes de um discurso racional” (1995, p. 107, citado por AVRITZER, 2000, p.20). Essa postulação conhecida como *princípio do Discurso*, sintetiza dois aspectos essenciais à democracia deliberativa que são: o processo de tomada de decisões coletivas deve incluir todos que por estas afetados e; as decisões decorrentes desse processo devem ser tomadas a partir de argumentos razoáveis oferecidos pelos participantes. (CUNHA, 2009; AVRITZER, 2000).

Eleonora Cunha (2009, p. 94-97), em extensiva e analítica revisão dos principais referenciais teóricos da democracia deliberativa, capta a essência dessa vertente democrática ao apontar os princípios orientadores dessa teoria, a seguir descritos: *igualdade de participação*, sendo esta a igualdade de oportunidade de todo cidadão para exercer o poder político ou influenciar quem o exerce; *inclusão deliberativa* e *igualdade deliberativa*, todos submetidos às

⁶⁷ Rawls (2007, p. 153) destaca três elementos essenciais da democracia deliberativa, quais sejam: “O primeiro consiste numa ideia de razão pública, ainda que nem toda as ideias sejam a mesma. O segundo diz respeito a um quadro de instituições democráticas constitucionais que especifica o cenário em que atuarão os corpos legislativos deliberativos. O terceiro consiste no conhecimento e no desejo por parte dos cidadãos de seguir a razão pública e realizar seu ideal em sua conduta política. Implicações imediatas desses elementos essenciais são o financiamento público de eleições e a realização de encontros públicos para que ocorram discussões ordenadas e sérias sobre questões e temas fundamentais de política pública.”

decisões políticas devem ter suas razões e motivos considerados no processo de deliberação (princípio do discurso habermasiano) e devem ter a mesma igualdade de oportunidade de apresentar suas razões; *publicidade*, o espaço da deliberação, procedimento e razões devem ser públicos; *reciprocidade/razoabilidade*, no processo de deliberação as razões apresentadas devem ser “compreendidas e consideradas e potencialmente aceitas ou compartilhadas com os demais”; *liberdade*, o processo deve assegurar as liberdade de opinião e expressão individuais, sem atos de censura pela autoridade; *provisoriedade*, os procedimentos de deliberação e as decisões tomadas podem ser revistas e contestadas; *conclusividade*, a deliberação deve gerar decisões racionalmente motivadas que persuasivas a todos; *não tirania*, as decisões devem decorrer de processos racionais e trocas comunicativas e não de influências políticas/econômicas/sociais externas; *autonomia*, os argumentos dos participantes são determinados por eles mesmos e não fatores externos quaisquer sejam; *accountability*, os argumentos apresentados “devem resistir ao escrutínio de ambos os lados e podem ser revistos” (CUNHA, 2009).

Isto posto, é possível perceber que na corrente deliberativa há uma preocupação grande com a participação do cidadão no processo de tomada de decisões como forma de garantir decisões mais consensuais, racionais e democraticamente legítimas. Nesse contexto, dois elementos ganham relevo e importância nessa teoria, sendo estes: a garantia das melhores condições para a deliberação, de modo que a participação seja organizada de uma forma que favoreça o debate de qualidade e; a ênfase no conteúdo dos debates, é dizer, há uma preocupação com a qualidade dos argumentos utilizados no processo de deliberação para que produzam o melhor resultado possível (FARIA, 2012).

Assim, nota-se que a teoria deliberativa dá um especial enfoque ao *modo* como a participação se dá, sendo que, nem todo meio de participação promove uma realização da *democracia deliberativa* se não oferece, por exemplo, condições favoráveis ao debate amplo e de qualidade, em igualdade de condições⁶⁸ (FARIA, 2012; HILMER, 2010). Já nos teóricos participacionistas, o *modo* como se dá a participação é um campo menos restrito e específico

⁶⁸ Nesse contexto Cristiano Faria (2012, p. 49), oferece um exemplo de uma ferramenta muito comum de participação mas que apresenta pouco mérito na teoria democrática deliberativa: “*Nesse sentido, aquele tipo de instrumento de participação muito comum em certos websites de governo que permite ao cidadão a livre apresentação de comentários, sugestões e críticas em relação a determinado serviço público pouco valor terá na visão deliberativa, pois não haveria a criação de condições razoáveis de discussão e decisão, tais como a promoção de debate aberto, em que qualquer pessoa pudesse apresentar argumentos, em igualdade de oportunidades (enfim, muitos não têm acesso a computadores)*”

nesse aspecto, tendo em vista a multiplicidade de desenhos institucionais que permitem a participação, nem sempre com enfoque deliberativo – de modo que, a deliberação geralmente pressupõe a participação, mas nem toda participação será de matiz deliberativa (SAMPAIO, 2010; MITOZO, 2013).

Estabelecida assim, nessa breve análise, as linhas gerais da teoria democrática deliberativa, nota-se que muitos são os pontos de contato com a teoria participativa – apesar de algumas distinções de conteúdo e origem, devidamente apontadas no referencial teórico aqui adotado (HILMER, 2010; MUTZ, 2006; PATEMAN, 2012; FARIA, 2012; SAMPAIO, 2010; MITOZO, 2013; QUINTÃO, 2014)⁶⁹. Fato é que a guinada deliberativa, foi responsável por uma revitalização e restauração de práticas participativas, adicionando novas camadas de discussão e perspectivas a serem analisadas em tais práticas e contribuindo para a formulação de uma teoria democrática contra-hegemônica que se coloca em alternativa ao modelo liberal-elitista.

⁶⁹ A esse respeito, acerca de distinções e diferentes perspectivas entre modelos participacionistas e deliberacionista recomenda-se a obra de Diana Mutz (2006) “Hearing the other side: Deliberative versus participatory democracy”. Também nesse contexto, muito útil é o comentário de Carole Pateman (uma dos principais expoentes da teoria da democracia participativa da década de 70) no artigo “Participatory Democracy Revisited” que discute algumas diferenças entre os modelos participativo e deliberativo, como se vê na passagem: “*A democracia participativa, eu argumento, é diferente da democracia deliberativa. A deliberação, a discussão e o debate são centrais para qualquer forma de democracia, incluindo a democracia participativa, mas, se a deliberação é necessária para a democracia, não é suficiente. Alguns dos defensores mais entusiastas da democracia deliberativa tendem a apresentar a deliberação como se fosse sinônimo da própria democracia.*” Do original: “*Participatory democracy, I argue, is different from deliberative democracy. Deliberation, discussion, and debate are central to any form of democracy, including participatory democracy, but if deliberation is necessary for democracy it is not sufficient. Some of the more enthusiastic advocates of deliberative democracy tend to present deliberation as if it were synonymous with democracy itself.*” (PATEMAN, 2012, p. 8, tradução nossa.).

2. INSTITUTOS DE PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA - REALIZAÇÃO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

O presente capítulo tem como desiderato abordar alguns dos institutos, práticas, ou técnicas que permitem a participação democrática do povo nos processos de tomada de decisão políticas estatal. Nesse ponto, vale lembrar a lição do Professor José Afonso da Silva (2014, p. 143) (vide item 1.3), de que o princípio participativo é caracterizado “pela participação direta e pessoal da cidadania na formação dos atos de governo”. Assim, os institutos e práticas que permitem tal participação cidadã, acabam por contribuir com o processo de realização da democracia participativa.

Muito são os institutos e as técnicas que se destinam a realização do princípio participativo, sendo impossível abordar a todos aqui, de modo que, o presente capítulo apenas busca dar um panorama geral de algumas das principais práticas previstas em ordenamento jurídico e na literatura. A análise desses institutos apresenta-se como importante recurso aos fins colimados nessa pesquisa, pois fornece parâmetros de análise e importante experiência para novos mecanismos que se colocam à disposição da sociedade – como é o caso dos Portais analisados no âmbito desse trabalho.

Assim, a escolha dos institutos abordados ao longo desse capítulo, assim como a estruturação do mesmo, busca inspiração no trabalho desenvolvido pelo Professor Graham Smith (2009), em sua obra “Democratic Innovations: designing institutions for citizen participation”. O trabalho de Smith (2009, p.1, tradução nossa) analisa as intituladas inovações democráticas, “instituições que foram especificamente projetadas para aumentar e aprofundar a participação cidadã no processo decisório político”⁷⁰, e as separa em quatro principais categorias, a saber: legislação direta; assembleias populares; minipúblicos e; E-democracia. Graham Smith (2009, p. 12, tradução nossa) oferece com tal trabalho uma poderosa estrutura analítica para a avaliação de inovações democráticas que visam aumentar e aprofundar a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão política face a “uma estrutura analítica que permita a comparação de inovações com base na maneira e na extensão em que estas realizam qualidades desejáveis ou bens que esperamos das instituições democráticas”, permitindo analisa-las e compará-las qualitativamente.⁷¹ Tal estrutura analítica é composta no

⁷⁰ Do original: “*institutions that have been specifically designed to increase and deepen citizen participation in the political decision-making process.*” (SMITH, 2009).

⁷¹ Do original: “*Our approach in this book is to develop an analytical framework that allows for comparison of innovations based on the manner and extent to which they realise desirable qualities or*

trabalho original do Professor Smith pelos critérios de: *inclusão; controle popular; julgamento informado; transparência; eficiência e; capacidade de transferência.*

Isto posto, abordar-se-á a seguir algumas das principais iniciativas pertencentes a tais categorias de inovações democráticas, destacando algumas de suas principais características participativas, com especial enfoque no entanto a categoria *E-democracia* que guarda íntima relação com os objetos de estudo deste trabalho.

2.1 Legislação direta, voto e manifestação da soberania popular

Uma das mais tradicionais categorias de institutos participativos são práticas que intituladas por Smith de “legislação direta” (*direct legislation*), e permitem o controle popular de alguns aspectos do processo de tomada de decisões políticas, muitas vezes utilizando do recurso do voto popular de efeitos vinculativos para consecução desse fim. Nessa categoria se inserem alguns institutos de longa data do histórico democrático, como por exemplo consultas populares e a iniciativa popular de leis, dentre outros mecanismos e formas variantes. Mesmo sendo institutos de longa data, característico de um contexto de democracia semidireta, como já abordados (vide item 1.3), conforme Smith não perdem o seu caráter de *inovações democráticas*, pelo menos na perspectiva de que o uso desses institutos ainda tende a ser moderado, não sendo uma praxe nas democracias modernas em todo o mundo (SMITH, 2009, p. 111).

No Brasil, esses institutos se encontram concentrados no art. 14 da Constituição de 1988⁷², sendo estes o *plebiscito, referendo* e o projeto de iniciativa popular, sendo importante destacar que esses não são os únicos institutos, ferramenta e recursos de realização da democracia participativa com previsão constitucional⁷³, assim como alguns outros institutos previstos na literatura democrática e de utilização em outras ordens normativas. De modo que,

goods that we expect of democratic institutions. This will enable us to compare qualitatively different types of democratic innovations.” (SMITH, 2009, p. 12).

⁷² Art. 14, CF/88: *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.* (BRASIL, 1988).

⁷³ Como destaca José Afonso da Silva, pode-se também mencionar como instrumentos de democracia participativa a Ação Popular (art. 5º, LXXIII, CF/88), assim como diversas outras ferramentas e recursos de previsão constitucional, como os consagrados “*nos arts. 10; 11; 31 §3º; 37, §3º; 74, §2º; 194, VII; 206, VI; 216, §1º*” (SILVA, 2005, p. 142; BRASIL, 1988).

o presente tópico tem como desiderato apresentar um breve panorama de alguns desses principais institutos.

2.1.1 Consultas populares

Os dois primeiros institutos a serem abordados nessa categoria, técnicas clássicas associadas à noção de democracia semidireta (vide item 1.3), mas que têm como condão a realização do *princípio participativo*, são as consultas populares realizadas por meio de *referendum* e plebiscito (SILVA, 2014, p.143-145).

Referendum, na lição de Cármen Lúcia Antunes Rocha (1986, p. 25), significando “manifestação incidente sobre uma determinada declaração, cuja eficácia dela imprescinde”, no Direito Constitucional, refere-se ao procedimento em que o povo é provocado a sufragar proposta normativa já discutida e votada no âmbito legislativo, sancionando-a ou não. Dallari (2016, p. 153) e Rocha (1986, p. 26) associam as origens históricas desse instituto às antiga Dietas das Confederações Germânicas e Helvéticas, sendo as leis submetidas *ad referendum* à confirmação governamental dos Estados Confederados, posteriormente adquirindo a noção, ainda contemporânea, de ratificação popular direta.

Esse instituto apresenta diversas modalidades e formas a depender do aspecto adotado, como classifica Bonavides (2011, p. 304): quanto a sua *matéria e objeto*, pode ser *constituinte*, quando trata de matéria constitucional, ou *legislativo*, quando relacionado a leis ordinárias; quanto aos *efeitos*, pode ser *constitutivo* ou *ab-rogativo*, sendo que no primeiro a norma passa a existir após a consulta e no segundo a norma vigente expira; quanto a sua *natureza jurídica*, pode ser *obrigatório*, quando há previsão no texto constitucional da obrigatoriedade de sua realização, ou *facultativo*, quando não é decorrente de obrigação constitucional; quanto ao *tempo* de realização, é *ante legem* ou *consultivo*, quando a manifestação popular antecede a lei⁷⁴, ou *post legem*, quando cronologicamente posterior ao ato legislativo estatal.

Já o termo plebiscito, como prelecionam Gladio Gemma (1998, p. 927) e também Dallari (2016, p. 153), tem origem histórica na antiga Roma, na deliberação do povo, ou mais

⁷⁴ Segundo Cármen Lúcia Rocha (1986, p. 31), o *referendum ante legem*, “pode envolver uma simples consulta popular, sem caráter necessariamente vinculante da conduta do Estado à resposta oferecida pelo povo às questões suscitadas”. Constituindo a manifestação popular nesse caso opinião balizadora da postura estatal assumida (de natureza consultiva). Nesse contexto, José Afonso da Silva, defende não ser correto falar em *referendo consultivo* no sentido de plebiscito (SILVA, 2014, p. 144).

especificamente, a plebe, convocada pelo tribuno. Tal instituto, como define Dallari (2016, p 153), “consiste numa consulta prévia à opinião popular”, como forma de conhecer tal opinião acerca de uma futura iniciativa legislativa ou ponto fundamental da política de governo, sendo adotadas providências legislativas somente após a realização desta. Nesse sentido, é comum na literatura a utilização do critério do caráter e tempo de realização para diferenciação entre plebiscito e *referendum*, tendo o primeiro o caráter autorizativo e, portanto, acontecendo antes das providências legislativas e o segundo caráter ratificador, tomando lugar após discussão e votação da matéria no âmbito legislativo (SILVA, 2014, p. 144).⁷⁵

No Brasil, o plebiscito foi previsto desde a Carta de 1937, figurando também nas Constituições de 1946, de 1967 e na Emenda Constitucional n. 1/69 (BEÇAK, 2014). Na vigente Constituição de 1988, o plebiscito e referendo são previstos no art. 14, I e II, respectivamente, cabendo ao Congresso Nacional convocar plebiscito e autorizar referendo, (art. 49, XV, CF/88)⁷⁶. A execução desses institutos foi regulada pela Lei nº 9.709/1998, sendo sua convocação feita mediante decreto legislativo (art. 59, VI, CF/88), em questões de relevância nacional de competência do Poder Legislativo ou Executivo, com adesão de no mínimo um terço dos membros que compõe qualquer uma das Casas Legislativas (art. 3º da Lei

⁷⁵ No que pese certa imprecisão e dissonância conceitual comuns a todas simplificações. Nesse contexto, autores que se debruçam mais especificamente sobre a natureza e histórico desses institutos apontam uma certa dificuldade no apontamento de critérios objetivos de diferenciação desses institutos, não restando tão clara essa distinção em âmbito doutrinário (ROCHA, 1986; BONAVIDES, 2011). Uma série de demais critérios de diferenciação são elencados por Bonavides, como tentativas históricas de diferenciação desses institutos, como: o plebiscito, como ato extraordinário e excepcional, teria como objeto somente matérias constitucionais e medidas políticas, enquanto o referendo seria circunscrito à leis; outro elemento diferenciador, narra Bonavides, constitui o plebiscito como pronunciamento popular válido por si mesmo, não resultando de “obra comum” do Parlamento e povo, a contrário do *referendum*, que é produto dessa colaboração; e por fim, baseado no pensamento de publicistas franceses, a consulta plebiscitária caracteriza-se sobre dois pontos principais, “*desde que não passe de um referendum ‘imperfeito’ ou ‘deteriorado’, nenhuma alternativa oferece ao corpo eleitoral (estranho à elaboração do ato, o eleitor se cinge tão-somente a aprová-lo ou rejeitá-lo) e, em segundo lugar, o ato, via de regra, implica uma outorga de poderes ou uma manifestação de confiança ao Chefe de Estado, sendo o plebiscito por conseguinte a instituição que usualmente prepara, e sobre a qual se assenta em apelos frequentes ao povo, a democracia cesariana.*” (BONAVIDES, 2011, p. 311) No que pese essa dificuldade no âmbito doutrinário, normativamente essa diferenciação foi efetuada pela Lei nº 9.709/1998 que conceituou os dois institutos, distinguindo-os nos seus §§1º e 2º conforme se vê: “§ 1º O plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido. § 2º O referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição.” (BRASIL, 1998).

⁷⁶ Art. 49, CF/88: *É da competência exclusiva do Congresso Nacional: [...] XV - autorizar referendo e convocar plebiscito* (BRASIL, 1988).

nº 9.709/1998), ficando aspectos da sua operacionalização como data e publicização a cargo da Justiça Eleitoral (art. 8º da Lei nº 9.709/1998) (BRASIL, 1998).

Há também previsão constitucional de realização de plebiscito às populações interessadas e envolvidas nas hipóteses de formação, incorporação, subdivisão e desmembramento de novos Estados e Municípios (§§ 3º e 4º do art. 18, CF/88), além da previsão do art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) sobre realização de plebiscito para escolha da forma e sistema de governo a vigorar no país (BRASIL, 1988).

Na prática, se verifica pouco uso das consultas populares na história política brasileira, sendo que a nível nacional e regional/estadual somente cinco consultas populares foram efetuadas até então, sendo estas: o referendo de 1963⁷⁷, que decidiu sobre a continuação ou não do parlamentarismo, sendo rejeitado tal sistema de governo optando-se pelo presidencialismo; plebiscito de 1993, como previsto no art. 2º do ADCT, definindo forma (república ou monarquia constitucional) e sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo), consolidando a forma e sistema de governo atuais; o referendo de 2005, sobre a proibição do comércio de armas de fogo e munições no país, rejeitando a população as alterações trazidos pelo Estatuto do Desarmamento (Lei nº 10.826/2003)⁷⁸; referendo de 2010 no Acre, acerca da mudança ou manutenção do fuso horário local⁷⁹, sendo decidido o retorno ao fuso horário antigo, de duas horas de diferença em relação a Brasília; e plebiscito de 2011 no Pará, que tratava do desmembramento dessa unidade federativa para criação dos estados do Carajás e Tapajós, não sagrando-se vencedor o desmembramento.⁸⁰ (TSE, 2019a).

É possível constatar que, a nível nacional, somente uma das consultas ocorreu nos últimos vinte anos, o referendo das armas de 2005. De modo que, a consecução desses mecanismos de consultas populares depende de considerável planejamento logístico, além de investimento de recursos públicos. Ademais, são instrumentos participativos que não

⁷⁷ Que fora intitulado à época de plebiscito, apesar de tecnicamente a referida consulta se adequar melhor à figura do referendo (BEÇAK, LONGHI, 2010, p. 189).

⁷⁸ “A alteração no art. 35 do Estatuto do Desarmamento (Lei nº 10.826/2003) tornava proibida a comercialização de arma de fogo e munição em todo o território nacional, salvo para as entidades previstas no art. 6º do estatuto.” (TSE, 2019a).

⁷⁹ “Sendo decidido o retorno do fuso horário antigo, de duas horas de diferença em relação a Brasília.” (TSE, 2019a).

⁸⁰ Insta destacar que também foram realizados no Brasil plebiscitos e referendos a níveis municipais, no entanto, só foram elencadas nesse tópico consultas realizadas a níveis nacional e estadual/regional.

deflagrados pela vontade popular, devendo existir vontade política dos representantes parlamentares nesse sentido.

2.1.2 Iniciativa Popular

Outra figura tradicional e importante nessa categoria é conhecida como *iniciativa popular*, definida como “poder conferido a parcela do eleitorado para propor direito novo” (FERREIRA FILHO, 2012, p. 94). Tal instituto distingue-se nas modalidades de *iniciativa formulada* e *não formulada* (*simples* ou *pura*), na primeira, a manifestação popular se consubstancia em formato de lei, já devidamente articulada, pronta para ser discutida e votada, já no segundo caso, a manifestação popular traz as diretrizes gerais, os princípios ou essência da norma que gostaria de ver elaborada, cabendo aos parlamentares dar forma e curso a essa manifestação (BONAVIDES, 2011, p. 312-313; FERREIRA FILHO, 2012, p. 94). Como destaca Bonavides (2011, p. 313), a iniciativa popular foi adotada inicialmente no fim do século XIX, no Estado de South Dakota, nos Estados Unidos, sendo, contudo, o Oregon o primeiro Estado da União a fazer uso desse instituto.

No Brasil, esse instituto se encontra atualmente previsto constitucionalmente nos art. 14, III e art. 61, §2º,⁸¹ além de regulamentado pela Lei 9.709/98. Também há previsão desse instituto nos âmbitos estaduais (art. 27, §4º, CF/88) e municipais (art. 29, XIII, CF/88). Assim, são requisitos formais para que um projeto de iniciativa popular seja apresentado, que esse seja subscrito por no mínimo um por cento de todo eleitorado nacional⁸², distribuído pelo menos por cinco estados, com não menos de três décimos por cento (0.3%) dos eleitores de cada um deles.⁸³ Além disso a iniciativa deve se circunscrever a somente um assunto, não podendo ser rejeitada por vício de forma, devendo a Câmara dos Deputados (local de início de tramitação) zelar para que eventuais impropriedades técnicas sejam sanadas (§§ 1º e 2º do art. 13 da Lei 9.709/98) (BRASIL, 1998). Nessa seara, também ganha relevo a discussão, ainda não

⁸¹ Art. 61, § 2º: *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.* (BRASIL, 1988).

⁸² Conforme dados do Tribunal Superior Eleitoral - TSE (2019b) das últimas eleições o número total de eleitores é de 147,3 milhões, sendo um por cento correspondente a aproximadamente 1,4 milhões de eleitores.

⁸³ Nesse sentido o Regimento Interno da Câmara, no seu art. 252, inciso I, dispõe - *a assinatura de cada eleitor deverá ser acompanhada de seu nome completo e legível, endereço e dados identificadores de seu título eleitoral* (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1989)

pacificada, acerca dos tipos normativos permitidos pela iniciativa popular, de modo que a interpretação literal do marco normativo desse instituto parece limitá-lo a projetos de lei (art. 61, §2º, CF/88 e art. 13, caput, Lei 9.709/98). A esse respeito José Afonso da Silva, promovendo uma interpretação sistemática do texto constitucional de 1988, de modo a dar concretude ao *princípio participativo* nele albergado, defende a possibilidade de PECS serem propostas por meio de iniciativa popular (SILVA, 2014, p. 66). Ao fim, uma vez submetida a proposição legislativa advinda de iniciativa popular, como adverte Bonavides (2011, p. 312), o Estado Legislador se compromete a discuti-la, apreciá-la e votá-la, não sendo no entanto obrigado ou vinculado a aprová-la em razão da sua origem popular.

É possível notar, a partir da análise desses requisitos, a existência de considerável rigor procedimental que acaba por dificultar a deflagração desse instituto. Assim, é comum a existência de entidades organizadas da sociedade civil e movimentos sociais⁸⁴ (que contam com recursos humanos, logísticos e financeiros) organizando tais iniciativas de coleta de assinaturas, tendo em vista a dificuldade na consecução desses requisitos. No Brasil, apenas quatro leis são advindas de proposições de iniciativa popular, quais sejam: Lei 8.930/1994, popularmente conhecida como Lei Daniela Perez⁸⁵; Lei 9.840/1999, conhecida como lei de combate à compra de votos⁸⁶; a Lei 11.124/2005, ou Lei do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social⁸⁷; e a Lei Complementar 135/2010, popularmente conhecida como “Lei da Ficha Limpa”⁸⁸. Havendo demais proposições advindas de iniciativa popular que ainda tramitam como é o caso do PL 7.053/2006⁸⁹ e o caso mais recente de iniciativa popular o PL 4.850/2016, mais

⁸⁴ O Regimento Interno da Câmara prevê essa possibilidade em seu art. 252, inciso 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* (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1989).

⁸⁵ Trata-se de proposição legislativa que objetivava alterar a legislação penal promovendo a inclusão de homicídio qualificado no rol de crimes hediondos, contou com a articulação e ajuda na elaboração de membros do Judiciário e que teve motivação no assassinato da atriz Daniela Perez e as chacinas da Candelária e de Vigário Geral, sendo a escritora Glória Perez uma das principais mobilizadoras da campanha. (LIN, 2010)

⁸⁶ Projeto originado da campanha da fraternidade 1996 da Confederação Nacional de Bispos do Brasil – CNBB e também da Comissão Brasileira Justiça e Paz – CBJP, objetivando principalmente incluir o crime de compra de votos na esfera eleitoral submetendo o infrator a cassação de mandato (LIN, 2010).

⁸⁷ Proposição apresentada por movimentos sociais ligados à questão da moradia urbana, também contando com apoio da CNBB, visando reduzir o déficit habitacional do país priorizando famílias de baixa renda, criando o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (LIN, 2010).

⁸⁸ Trata-se de projeto que partiu da mobilização do Movimento Contra a Corrupção Eleitoral – MCCE (com participação da CNBB e CBJP), que pretendia proibir candidaturas de indivíduos com condenações em crimes graves, também aumentando o prazo de inelegibilidade, contando com mais de 1.3 milhões de assinaturas em um ano e meio de coleta. (LIN, 2010).

⁸⁹ Proposição que visa a retirada do benefício relativo a fixação de pena para crime continuado quando se tratar de crime hediondo, tortura, genocídio; proíbe a apelação em liberdade para o condenado por

conhecido como “dez medidas contra a corrupção”.⁹⁰ (LIN, 2010; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019e).

A experiência desse instituto demonstrou que um dos maiores empecilhos em sua execução reside na dificuldade de verificação das assinaturas colhidas, a cargo da Câmara dos Deputados conforme disposição regimental (art. 252, V, RICD). De modo que, a Câmara não conseguiu cumprir essa exigência regimental nos projetos dessa natureza, alegando impossibilidade de verificação das assinaturas. Os projetos eram então “adotados” por parlamentares ou até mesmo pelo Executivo, figurando estes como autores da proposição, não sendo então necessária a conferência de assinaturas (LIN, 2010). Tal dificuldade motivou a proposição de projeto de lei (PL 4764/2009), que tramita em regime de urgência na Câmara, visando permitir o envio de projetos de iniciativa popular por meio da Internet através de procedimentos de assinatura e certificação digital (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019e).

2.1.3 Demais institutos – Recall, Abberufungsrecht e Veto popular

Na categoria ora sob análise, também se inserem outros institutos que, apesar de não encontrarem lugar no ordenamento jurídico pátrio, são estudados e desenvolvidos em regimes democráticos de outros países.

Nesse contexto, Bonavides (2011, p. 313) aborda o chamado *direito de revogação*, utilizados em sistemas constitucionais como dos Estados Unidos e da Suíça, que permite a “ação efetiva do povo sobre as autoridades, permitindo-lhe pôr termo ao mandato eletivo de um

esses crimes e por tráfico de drogas e o indulto para o crime de tortura; e revoga o protesto por novo júri. Teve motivação no assassinato de Gabriela Maria Prado Ribeiro de 14 anos por bala perdida entre confronto e policiais e criminosos. O projeto ainda tramita na Câmara dos Deputados. (LIN, 2010; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019e).

⁹⁰ Trata-se de projeto encampado pelo Ministério Público Federal – MPF em 2015, num cenário de desenvolvimento e popularidade da Operação Lava Jato, colhendo mais de 2 milhões de assinatura em um projeto que conforme descrevia o MPF continha dez medidas de auxílio no combate à corrupção. Em sua tramitação na Câmara o projeto sofrera alterações, como por exemplo, a inclusão de dispositivo sobre crime de abuso de autoridades que, segundo argumentava o MPF, poderia afetar a atuação de membros do Judiciário e MP, o que motivou a impetração de um mandado de segurança no STF (MS 34.350). Em decisão liminar o Ministro Luiz Fux determinou o retorno do projeto à Câmara (já tramitava no Senado), declarando sem efeitos os atos já praticados, para verificação das assinaturas e que passasse a tramitar como projeto de autoria de iniciativa popular, tendo em vista que inicialmente, em razão da dificuldade de conferências das assinatura, parlamentares “adotaram” o projeto, tramitando esse formalmente como de autoria parlamentar. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019e; STF, 2016; MPF, 2019).

funcionário ou parlamentar, antes da expiração do respectivo prazo legal”. A revogação pode assumir duas modalidades, sendo estas o *Recall* e o *Abberufungsrecht*.

O *Recall*, instituto associado ao sistema democrático norte-americano, funciona como forma de revogação individual, a partir de uma petição assinada por número de eleitores exigidos, expondo os motivos que levaram a quebra de confiança popular no funcionário ou parlamentar eleito, objeto do *recall*, pleiteando a sua substituição. Dallari (2016, p. 154) ainda aponta como peculiar a esse procedimento a possibilidade de se exigir dos requerentes depósito em dinheiro, como requisito de processamento do *recall*, que parece funcionar como caução, sendo levantado em favor do Estado caso o mandato não se revogue. Após apresentação da petição, não ocorrendo renúncia voluntária, convoca-se o eleitorado para votar e decidir o desfecho do pedido de *recall* e a substituição do cargo. Esse instituto, nos Estados Unidos, não existe no plano federal, sendo prevista por alguns estados e também em âmbito local. Além disso, em algumas constituições estaduais, há também previsão de aplicação ao âmbito do Judiciário, tendo como objeto os juízes (de cargo eletivo) e até mesmo as decisões judiciais (*recall judicial*⁹¹). (BONAVIDES, 2011; DALLARI, 2016).

Já o *Abberufungsrecht*, instituto utilizado no sistema democrático suíço, é a revogação na sua forma coletiva. Permite aos cidadãos a possibilidade de cassar o mandato não só de um indivíduo, mas de toda uma assembleia, promovendo assim a dissolução desta. Como no *recall*, o requerimento para deflagração deste instituto exige a adesão de certa parcela do eleitorado, de modo que para que a revogação se confirme parcela ainda mais significativa do eleitorado é exigida. (BONAVIDES, 2011)

E por fim, o *veto popular*, que consiste na faculdade dada aos eleitores de se manifestarem, dentro de determinado prazo predeterminado, contra uma norma que devidamente aprovada pelo Legislativo e em vias de entrar em vigor. Assim, deflagrado o veto popular, a norma tem sua vigência suspensa até que submetida a apreciação do eleitorado, que tem a prerrogativa final acerca do veto. Por suas semelhanças a um *referendum* (vide item 2.1.1), há autores que intitulam esse instituto de *mandatory referendum*, como explicita Dallari (2016, p. 154). (BONAVIDES, 2011; DALLARI, 2016).

⁹¹ O *recall judicial* foi encampado por Theodore Roosevelt em 1912, defendendo que decisões de juízes e Tribunais, exceto da Suprema Corte, ao negar a aplicação de lei por inconstitucionalidade poderiam ser submetidas ao julgo popular, anulando-as por maioria dos eleitores (sendo declarada então constitucional face ao *recall*) (DALLARI, 2016, p. 154-155).

2.2 Assembleias populares e Minipúblicos

2.2.1 Assembleias populares

Outra categoria de inovações democráticas que conta com participação popular remete a tradição ateniense de reunião dos cidadãos em assembleias (vide item 1.1), ao permitir que as pessoas, sem procedimentos de pré-seleção ou representação, se reúnam pessoalmente e possam participar do processo de tomada decisão objeto da reunião (SMITH, 2009, p. 30). Trata-se de técnica clássica da teoria democrática participativa, sendo possível observar menções a esses tipos de práticas nos trabalhos de importantes autores participacionistas, como é o caso de Barber (2003, p. 267-273) ao mencionar as *assembleias de bairro* como elemento essencial em seu modelo de *democracia forte* (vide item 1.4.2).

Muitos são as formas de manifestação desse gênero de inovações participativas, como é o caso, por exemplo, das *town meetings* característicos do sistema democrático de algumas localidades dos Estados Unidos⁹². Essas pequenas assembleias locais, apesar de não tão comuns como outrora e das alterações que passou o instituto para prever também recursos representativos, ainda estão presentes em pequenas cidades e comunidades norte-americanas. Nessas reuniões, os residentes locais decidem questões de aspectos normativo de interesse e abrangência local e elegem autoridades (*town officials*) responsabilizadas por determinados aspectos do governo local (SMITH, 2009, p. 31).

Na Suíça, há também outra tradicional representante dessa categoria, a *Landsgermeinde*, ou assembleia cantonal, ainda presente em alguns Cantões suíços. Trata-se de assembleia, aberta a todos cidadãos residentes do Cantão, que se reúne ordinariamente uma vez por ano, havendo também previsão de convocações extraordinárias se necessário. Integra esse sistema um Conselho Cantonal eletivo, que convoca a assembleia e prepara os assuntos e temas a serem tratados na reunião. Na *Landsgermeinde*, os residentes decidem ou referendam questões decididas pelo Conselho Cantonal dos mais diversos temas, como impostos, autorizações de despesas públicas, decidindo acerca de leis ordinárias até emendas ao texto constitucional do Cantão. Devido a razões de ordem prática, como o contingente populacional de alguns Cantões,

⁹² Nesse aspecto destaca-se a tradição do *New England's town meetings*, com início ainda no século XVII, instituto que muito impressionou Alexis de Tocqueville em sua visita ao Estados Unidos já no século XIX (SMITH, 2009, p. 30-31).

a utilização desses institutos foi inviabilizada em algumas regiões, permanecendo em outras menos populosas. (DALLARI, 2016, p. 152).

No Brasil, também há prestigiadas iniciativas de assembleias populares, como é o caso do *Orçamento Participativo* – OP de Porto Alegre, prática repercutida internacionalmente, que representou um sopro revitalizador à teoria democrática participativa, ajudando a trazê-la de volta ao foco do debate democrático (HILMER, 2010). Trata-se de inovação democrática que permite ao cidadão participar diretamente na política fiscal municipal, determinando como e onde os recursos serão aplicados. Esse instituto, estabelecido em Porto Alegre em 1989, funciona a partir da participação dos cidadãos e organizações da sociedade civil em assembleias gerais populares, regionais ou temáticas, com direito de voto e fala, para que: decidam diretamente acerca das prioridades regionais de alocações dos recursos orçamentários; escolha de agentes representativos do OP, sendo estes os delegados para o fórum de delegados e de conselheiros para o Conselho do Orçamento Participativo – COP; e avaliação do desempenho do governo local. Os delegados tem como função atuar como intermediários entre o COP e o cidadão além de monitorar a implementação do orçamento e coletar novas demandas populares, já os conselheiros representam suas regiões no COP, sendo estes os componentes representativos dessa ferramenta participativa (SANTOS, 2002; MARQUETTI; SILVA; CAMPBELL, 2012).

Nessa fase do OP, os representantes regionais que atuam no COP decidem critérios gerais e prioridades para a distribuição dos recursos orçamentários tomando por base as prioridades regionais e temáticas, contando também com a participação do Executivo nesse processo, através de sugestões e estabelecimento de limitações orçamentárias e previsão de receitas e despesas. Assim, constitui-se a peça orçamentária municipal que é então entregue à Câmara Municipal para aprovação. O COP também prepara o plano de investimento dos recursos, ou seja, a distribuição específica dos recursos e obras por demandas e prioridades regionais, que é compilada em uma brochura de livre acesso ao público. Assim, o OP conta com mecanismos que permitem monitorar a execução dos investimentos previamente decididos, através da supervisão do COP, do fórum de delegados, das assembleias regionais do ano seguinte que discutem a execução orçamentária e também por qualquer cidadão que tem fácil acesso ao conteúdo deliberado pelo COP (SANTOS, 2002; MARQUETTI; SILVA; CAMPBELL, 2012).

A experiência do OP de Porto Alegre rapidamente se espalhou pelo Brasil, de modo que, estima-se que mais de 250 municipalidades haviam adotado o sistema até 2004, além da

influência do instituto na América Latina e Europa (CABANNES, 2004). Essa é uma inovação democrática que torna a política fiscal municipal permeável à participação democrática, realizando qualidades inerente ao conceito de democracia participativa, como a inclusão de setores excluídos do processo de tomada de decisão e o efeito educativo provocado nos participantes (PATEMAN, 1992; SANTOS; AVRITZER, 2002; SMITH, 2009).

Também no Brasil, podem ser citados como exemplificativo da categoria de *assembleias populares* as experiências participativas dos Conselhos gestores de políticas pública. A Constituição de 1988 é permeada pelo *princípio participativo*, aflorando tal influência em diversas passagens do texto constitucional, tais como: na Saúde, ao prever o texto constitucional a participação da comunidade como diretriz da organização do Sistema Único de Saúde (art. 198, III, CF/88)⁹³; da mesma forma na Assistência Social, ao elencar como diretriz da ação governamental nessa área a participação popular (art. 204, II, CF/88)⁹⁴; e também na Educação (art. 206, VI, CF/88)⁹⁵. Assim esse espírito presente na Constituição de 88, de conferir maior participação da sociedade na construção de políticas públicas, acaba por incentivar a criação de conselhos em uma série de áreas como saúde, educação, meio ambiente, direito da criança e do adolescente, dentre outras. (DALLARI, 2016, p. 155-156). Esses conselhos articulam representantes da população e do poder público na elaboração de políticas públicas, assumindo atribuições consultivas, deliberativas e/ou de controle, de modo que, muitas vezes sua criação é estabelecida como condição de repasse de recurso entre entes federativos (GOMES, 2003). Além do componente representativo presente nesses institutos, também abre-se a possibilidade que a população participe diretamente comparecendo às assembleias, interagindo e fiscalizando.

⁹³ Art. 198, CF/88: *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 - participação da comunidade.* (BRASIL, 1988).

⁹⁴ Art. 204, CF/88: *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 - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.* (BRASIL, 1988).

⁹⁵ Art. 206, CF/88: *O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;* (BRASIL, 1988).

2.2.2 Minipúblicos

Há também as inovações democráticas, que como descreve Smith (2009, p 72), são caracterizadas pela forma de escolha do público participante, mais especificamente nesse caso, por critério de aleatoriedade (*random selection*), sendo tais práticas participativas verdadeiras assembleias populares de escolha aleatória. Esse critério de escolha remete a herança democrática ateniense de escolha de importantes cargos na estrutura da cidade-Estado por meio de sorteio (como era o caso do Conselho dos 500 ou *Boule*), dando iguais oportunidades aos cidadãos atenienses de governar e de serem governados (vide item 1.1) (HELD, 1987). (SMITH, 2009)

Essas práticas foram intituladas de *minipúblicos*, seguindo a terminologia inicialmente cunhada por Robert Dahl (1989) (os *minipopulus*), e são mais comumente associadas a teoria democrática deliberativa, definidas como “deliberações públicas organizadas de forma autoconsciente”⁹⁶ (FUNG, 2007, p. 159; FARIA, 2012, p. 54). Fung descreve os *minipúblicos* como podendo ser organizados em quatro modelos ou tipos diferentes: *fórum educativo* (*educative forum*), que tem foco em criar condições ideais para que os participantes formulem, articulem e refinem suas opiniões sobre questões de interesse público relevantes através do diálogo entre si; *painel consultivo participativo*, que visa não somente melhorar a qualidade de opinião, como também alinhar políticas públicas com as preferências manifestadas nos minipúblicos, utilizados por governos que querem aumentar o *input* cidadão e legitimidade de suas políticas; *colaboração participativa para resolução de problemas*, que envolve uma relação simbiótica entre Estado e esfera pública que visa oferecer soluções a problemas específicos de impacto coletivo (e.g. problemas de segurança em um bairro); e a *governança participativa democrática*, o mais ambicioso dos modelos, envolve a incorporação direta das vozes do *minipúblicos* na efetiva determinação de agendas políticas. (FUNG, 2007, p. 160-161; FARIA, 2012, p. 57).

Há um série de práticas que adotam essa metodologia de *minipúblicos*, como é o caso dos júris, conferências consensuais e grupos deliberativos (*deliberative polls*), de modo que Graham Smith traz um relevante caso em específico que adotara tal metodologia, trata-se da experiência da Assembleia de Cidadãos de British Columbia – ACBC (*British Columbia Citizens’ Assembly*). Tal caso ocorreu no Canadá em 2004, na Província de British Columbia,

⁹⁶ Do original: “[...] self-consciously organized public deliberations” (FUNG, 2007, p. 159).

que formou uma assembleia de cidadãos que estava encarregada de rever e, se necessário, propor alternativas ao sistema eleitoral da Província. A ACBC foi formada por 160 cidadãos aleatoriamente escolhidos de cada distrito eleitoral que durante onze meses se dedicaram a aprender e deliberar sobre o objeto da assembleia. Ao final, a assembleia chegou ao veredito de que o sistema eleitoral da Província deveria ser alterado de um sistema majoritário para um sistema proporcional de votação. O veredito da ACBC foi submetido a *referendum*, que tinha condições especiais de aprovação, sendo estas o mínimo de 60% dos votos totais pela mudança e pelo menos 60% dos distritos deveria votar a favor. Contudo, somente a segunda marca fora atingida (votos totais somaram 57,69%) e a proposta foi rejeitada, marcando um desfecho desapontador para uma experiência participativa notável e inédita na experiência democrática contemporânea (SMITH, 2009, p. 73-74; FARIA, 2012, p. 59).

2.3 E-democracia

O constante aprimoramento e evolução das tecnologias da informação e comunicação (TICs) alterou profundamente a forma como as pessoas se comunicam e expressam suas opiniões, acessam informações e se relacionam. O contemporâneo uso de *smartphones*, *tablets*, computadores portáteis, e demais *gadgets* eletrônicos, interligados em redes de crescente velocidade, outrora consideradas tecnologias improváveis e distantes, atualmente têm seu uso cada vez mais corrente e corriqueiro. As transformações tecnológicas continuam a ocorrer, em ritmo acelerado⁹⁷, criando novas tecnologias⁹⁸ e novas possibilidades, em um mundo cada vez mais integrado e digital (ALBERTIN; ALBERTIN, 2017).

⁹⁷ Em 1965, Gordon E. Moore, CEO da Intel, fez uma projeção que ficou conhecida como Lei de Moore. Segundo Moore a densidade de transistores em um chip integrado dobraria a cada dois anos, mantendo-se os custos de fabricação do mesmo (MOORE, 1965). Assim, o poder de processamento computacional cresceria exponencialmente, permitindo novos avanços e descobertas tecnológicas em ritmo acelerado. A projeção se mostrou precisa até meados de 2012, em que houve uma pequena diminuição no ritmo de avanço. No entanto, já se trabalham novas perspectivas e opções que poderiam retomar o crescimento projetado pela lei de Moore, ou até mesmo extrapolá-la, com por exemplo, a computação quântica que promete criar um novo paradigma de poder de processamento computacional (CROSS, 2016).

⁹⁸ Novas tecnologias como a consolidação da internet das coisas e da *cloud computing*; a *blockchain* e; *machine learning*, que devem desempenhar importante papel nas transformações sociais do porvir. A internet das coisas ou *Internet of Things* (IOT) pode ser entendida como uma rede ubíqua e global que permite a integração e comunicação de *hardwares* ligados a uma mesma rede. A *cloud computing* é recurso que permite a criação de armazenamento externo (*Datacenter*) a partir do poder de processamento de vários computadores interligados pela internet (computação em grade). A *blockchain*, por sua vez, é uma tecnologia que permite o registro distribuído e descentralizado de informações que pode mudar a forma como armazenamos e acessamos informação, e tem importantes aplicações no setor de transações financeiras (criptomoedas). *Machine Learning* ou aprendizado de máquina é o nome dado

O potencial transformador dessas tecnologias – vale dizer, para o bem e para o mal⁹⁹ – se encontra evidenciado em nossa história recente. É o que demonstrou, por exemplo, a “Primavera Árabe” em 2011, nome dado a onda de protestos e revoltas ocorridos no Oriente Médio e norte da África que mudaram o cenário geopolítico na região, somente sendo possíveis graças a evolução e difusão das TICs (BECAK; LONGHI, 2015, p. 390-397). Já no Brasil, ocorreram as chamadas “Jornadas de Junho” em 2013, levantes populares de pautas difusas que se apoiaram em um grande movimento de mobilização e organização baseado nas redes sociais e internet (BECAK; LONGHI, 2015, p. 397- 401). De uma forma mais abstrata, mais igualmente transformadora, pode-se citar também o impacto das mídias sociais, robôs e propagação de *fake news* nos recentes processos eleitorais (RUEDIGER et al., 2017 e 2019).

Notadamente, esse potencial transformador da tecnologia não se limita às relações horizontais, entre os particulares, visto que a tecnologia tem mudado profundamente a forma como o Estado se relaciona com seu povo – mais especificamente, no tocante ao objeto dessa pesquisa – a forma como se relacionam representantes e representados e a participação dos últimos no processo de tomada de decisões políticas.

Nota-se que a tecnologia, especialmente os mecanismos digitais, têm se tornado elemento de crescente importância às práticas democráticas. A esse fenômeno atribui-se o nome de *E-democracia*, categoria de inovação democrática ora sob análise, também conhecida como *democracia eletrônica*, *democracia digital*, *ciberdemocracia* ou *hiperdemocracia*, não havendo grandes diferenciações entre os termos em sua essência (FARIA, 2012, p. 63).

Segundo Trechsel *et al.*, uma definição possível para o termo *e-democracia* é:

A e-democracia consiste em todos os meios eletrônicos de comunicação que habilitem/empoderem os cidadãos em seus esforços para responsabilizar os governantes/políticos por suas ações na esfera pública. Dependendo do aspecto da democracia promovida, a e-democracia pode empregar diferentes técnicas: (1) para aumentar a transparência do processo político; (2) para melhorar o envolvimento e participação direta dos cidadãos; e (3) melhorar a

ao processo de modificação do comportamento autônomo da máquina com base em suas experiências, erros e análises de dados (ALBERTIN; ALBERTIN, 2017).

⁹⁹ Giovanni Sartori já fazia a previsão desse caráter ambivalente das TICs ao se referir às potencialidades da internet, ainda no início desse milênio, ao dizer: “*Bem sabemos que as potencialidades da Internet são quase infinitas, tanto no mal quanto no bem. Tais possibilidades são e serão positivas quando o usuário se utiliza do instrumento para adquirir informações e conhecimento, isto é, quando estiver movido por verdadeiros interesse intelectuais e pelo desejo de saber e compreender*” (SARTORI, 2001, p. 42).

qualidade da formação de opinião abrindo novos espaços de informação e deliberação.¹⁰⁰ (TRECHSEL *et al.* 2004, p.3, tradução nossa).

Por se tratar de um conceito amplo, que comporta várias vertentes e técnicas, é necessário que sejam feitas algumas delimitações de sentido, importantes aos fins desse trabalho.

A primeira delimitação diz respeito a relação entre *e-democracia* e *e-gov* (*e-governo*, *e-government*, *governo eletrônico*, ou *governança digital*). *E-gov* é o nome dado a utilização de tecnologia pelo governo com intuito de “democratizar o acesso à informação, visando ampliar o debate e a participação popular na construção das políticas públicas, como também aprimorar a qualidade dos serviços e informações públicas prestadas” (BRASIL, 2019).¹⁰¹ Como se vê, o conceito de *e-gov*¹⁰² está intimamente relacionado à noção de *e-democracia*, tendo em vista algumas de suas práticas e técnicas (como a participação popular em formulação de políticas públicas, acesso à informação, dentre outras).

No entanto, é possível afirmar que as experiências de *e-gov*, tendo um enfoque maior na atividade administrativa/executiva estatal, “ocorrem geralmente como instrumentos para fins de eficiência do Estado, tais como os processos de comunicação e organização interinstitucional

¹⁰⁰ Do original: “*e-Democracy consists of all electronic means of communication that enable/empower citizens in their efforts to hold rulers/politicians accountable for their actions in the public realm. Depending on the aspect of democracy being promoted, e-democracy can employ different techniques: (1) for increasing the transparency of the political process; (2) for enhancing the direct involvement and participation of citizens; and, (3) improving the quality of opinion formation by opening new spaces of information and deliberation.*” (TRECHSEL, 2004, p.3).

¹⁰¹ No Brasil as primeiras experiências com o *E-gov* se iniciaram no ano de 2000, com a criação de Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) com a finalidade de examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas às novas formas eletrônicas de interação (Decreto Presidencial de 3 de abril de 2000 e Portaria da Casa Civil nº 23 de 12 de maio de 2000). O GTI identificou uma série de serviços ao cidadão que poderiam ser prestados sob essa nova vertente digital, como: entrega de declarações do Imposto de renda, divulgação de editais de compras governamentais, emissão de certidões de pagamentos e impostos, acompanhamentos de processos judiciais e prestação de informações sobre aposentadorias e benefícios da previdência social, entre outros. Ainda no mesmo ano, o Decreto de 18 de outubro de 2000, criou o Comitê Executivo de Governo Eletrônico (CEGE), com o objetivo de formular políticas, estabelecer diretrizes, coordenar e articular as ações de implantação do Governo Eletrônico. O decreto vigorou até 2016, ano em que promulgado o Decreto nº 8.638 de 15 de janeiro de 2016, que instituiu a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional (BRASIL, 2019). Para mais informações sobre governança digital no Brasil, cf. Estratégia de Governança Digital - EGD (BRASIL, 2016b).

¹⁰² Uma conceituação mais detalhada de *e-gov* é trazida pelo art. 2º, III, do Decreto nº 8.638/2016 (Política de governança digital), sendo esta: “*a utilização pelo setor público de recursos de tecnologia da informação e comunicação com o objetivo de melhorar a disponibilização de informação e a prestação de serviços públicos, incentivar a participação da sociedade no processo de tomada de decisão e aprimorar os níveis de responsabilidade, transparência e efetividade do governo*” (BRASIL, 2016a).

no âmbito do governo e se manifestam principalmente por meio da disponibilização de serviços públicos pela internet” (FARIA, 2012, p. 97-98). O presente trabalho, por sua vez, tem como enfoque principal a atividade legislativa estatal, mais especificamente a participação popular na produção e atividade legislativa em âmbito federal. Portanto, apesar de relacionadas as noções de *e-gov* e *e-democracia*, essa pesquisa tem especial interesse na segunda noção, especialmente em sua vertente de produção legislativa colaborativa, tendo em vista o objeto de estudo do presente trabalho.

Prosseguindo, insta estabelecer uma outra delimitação conceitual no que tange ao sentido do termo *E-democracia* em si. A leitura desse termo pode criar a impressão de que a E-democracia encerra um novo modelo ou paradigma democrático, uma nova espécie autônoma do gênero democracia – como o é, por exemplo, a democracia representativa ou a democracia participativa (vide capítulo 1). No entanto, nesse trabalho adotamos o entendimento, compartilhado por Murilo Gaspardo (2018, p. 74), segundo o qual “o recurso à internet não implica uma nova forma de democracia, mas apenas uma nova ferramenta a seu serviço, que poderá apresentar diferentes resultados conforme os desenhos institucionais em que é utilizada e a postura dos atores políticos”. É dizer, o presente trabalho não concebe a *E-democracia* como nova espécie autônoma de democracia, com sentido e fim em si mesma. Parte-se do pressuposto que, trata-se de categoria de inovações democrática que composta por institutos, instrumentos e práticas de realização de diferentes modelos democráticos, tais como a democracia participativa, objeto desse trabalho, ou até mesmo a democracia representativa, no caso, por exemplo, de uma votação que faz uso de meios digitais para escolha de representantes políticos.

Feitas tais delimitações de sentido, passa-se a uma análise da sistematização desse importante conceito. Cristiano Faria, pesquisador da área e idealizador do Portal e-Democracia, a partir do conceito de *e-democracia* delineado por Trechsel *et al* (2004, p.3), elaborou uma classificação muito importante aos fins desse trabalho, que subdivide a *e-democracia* em duas grandes categorias ou grupos: a *e-democracia não institucional* e; a *e-democracia institucional* (FARIA, 2012, p. 97).

A primeira categoria, intitulada *e-democracia não institucional*, agrega iniciativas de natureza política ou cívica da própria sociedade, que não envolvem participação/interação formal do Estado. Essa espécie de *e-democracia*, abrange quatro tipos de subcategorias, brevemente abordadas abaixo, sendo estas: *mobilização eleitoral*; *ativismo social*; *jornalismo cidadão*; e *transparência* (FARIA, 2012, p. 97).

A primeira categoria, envolve o uso da tecnologia durante o processo eleitoral como instrumento de *mobilização do eleitorado*. O massivo alcance das mídias sociais, fez com que as campanhas eleitorais se adaptassem a essa nova realidade social e utilizam-se desses meios digitais para chegar ao eleitorado.¹⁰³ Prova disso foram as últimas eleições presidenciais nos Estados Unidos (2016) e no Brasil (2018) que foram marcadas por uma maior utilização das mídias sociais em alternativa às mídias mais tradicionais. Insta destacar também, que a utilização em má-fé de algum desses recursos tecnológicos fez surgir importantes debates sobre o uso de dados pessoais de eleitores para confecção de mensagens eleitorais customizadas¹⁰⁴ e a propagação em massa de *fake news* por aplicativos de mensagem instantânea e *bots sociais*.¹⁰⁵ (RUEDIGER, 2019)

Já o *ativismo social*, envolve a organização de pessoas, ideias e informações, através do uso da tecnologia, como por exemplo a Internet, em função de causas e movimentos sociais, políticos e cívicos, com maior ou menor impacto social (FARIA, 2012, p. 100).¹⁰⁶ Aqui os

¹⁰³ À época da elaboração dessa classificação (2012), o mais citado exemplo de *e-democracia* na categoria de *mobilização eleitoral* era a campanha de 2008 do primeiro mandato do presidente Obama. A campanha fez uso de lista de e-mails (com alcance de mais de 13 milhões de pessoas), portais de relacionamento, blogues, mensagens de telefones celulares e outras ferramentas digitais (como Facebook, Flickr, YouTube e MySpace) como forma de organizar e mobilizar o eleitorado. A estratégia era a inclusão da figura do eleitor na coordenação da campanha, através do uso dessas ferramentas digitais (com ações colaborativas que iam de doações até comentários em posts). A campanha também previa o envio de mensagens customizadas a partir da segmentação de grupos. (FARIA, 2012, p.98-99). Esse caso certamente serviu de base para campanhas posteriores, de partidos de diferentes matizes ideológicas, não se limitando aos Estados Unidos. Tais estratégias, graças a evolução e difusão das TICs, foram aprimoradas e ganharam escalabilidade, sendo raro que uma campanha eleitoral atualmente não as utilize em menor ou maior grau. Trata-se de fenômeno que adquiriu tamanha importância no contemporâneo processo eleitoral, que se mostra impossível fazer qualquer análise do desfecho de determinada campanha sem que se leve em consideração o atual papel dessas tecnologias.

¹⁰⁴ Faz-se menção ao famigerado caso da Cambridge Analytica, que obteve dados de forma ilícita de mais de 50 milhões de usuários do Facebook. Os dados eram utilizados para a criação de perfis de eleitores que ajudariam a compreender quais mensagens seriam mais eficazes em persuadir determinado eleitor. Assim, mensagens publicitárias de cunho eleitoral poderiam ser especialmente customizadas ao perfil do eleitor (tomando por base seus dados coletados do Facebook). Segundo o jornal The Guardian, essa ferramenta foi utilizada na campanha presidencial norte americana em 2016 e também no Brexit (Saída do Reino Unido da União Europeia). (CADWALLADR, GRAHAM-HARRISON, 2018).

¹⁰⁵ Por tratar-se ainda de eventos recentes, ainda são feitas análises e estudos acerca do grau de influência de alguns desses recursos tecnológicos nos pleitos eleitorais. Como por exemplo o uso de *bots sociais* ou robôs, que são “*softwares que interagem com outros usuários em mídias sociais ou conteúdos online, como em seções de comentários em portais de notícias, fazendo uso de linguagem natural. Esses softwares realizam interações de modos variados, tais como sistemas avançados de geração de linguagem natural, que contam com técnicas de aprendizado de máquina para processar e responder mensagens, e sistemas simples que enviam mensagens previamente determinadas ou selecionadas a partir de palavras-chave encontradas no texto como o qual ocorrerá a interação.*” (RUEDIGER, 2019, p. 7).

¹⁰⁶ Na definição desse tipo de movimento também é comum a utilização do termo *ciberativismo* que pode ser conceituado como “*um conjunto de práticas em defesa de causas políticas, socioambientais,*

exemplos vão desde grandes manifestações populares da história recente como as já citadas “Primavera Árabe” e as “Jornadas de Junho”¹⁰⁷, até eventos, passeatas, *flash mobs*¹⁰⁸ e “tuitaços”¹⁰⁹ organizados através da Internet com intuito de promover determinada causa social.

Há também a subcategoria intitulada *jornalismo cidadão*, em um cenário em que a tecnologia alterou profundamente a forma como as pessoas consomem informação. As mídias tradicionais como o Jornal, a TV e o rádio, perderam bastante espaço para as mídias digitais, nesse contexto, surgem experiências denominadas *jornalismo cidadão*, que “apoiadas na ação voluntária de usuários da internet que podem exercer com nível de profissionalismo variado a função de acompanhamento e análise de fatos, de maneira independente” (FARIA, 2012, p. 102). Nesse espaço, tem ganhado relevância veículos de “mídia independente”, ou até mesmo influenciadores digitais, que têm no meio digital o seu veículo principal de contato com seu público.

Por fim, a categoria *transparência*, que envolve a disponibilização de informações ou promoção de ações relevantes para fins de transparência em relação ao poder público, a partir da iniciativa da sociedade civil (FARIA, 2012, p. 102-103). As iniciativas nessa categoria apresentam focos diversos (tais como o Executivo e o Legislativo), mas de uma forma geral têm como plano de fundo o princípio da publicidade e buscam disponibilizar à sociedade informações de interesse público não disponibilizadas ou de difícil acesso em portais estatais (não sistematizadas, ou em formato/linguagem não acessível ao grande público).¹¹⁰

Como se viu, o termo *E-democracia*, dado a sua amplitude conceitual, compreende uma série de práticas e iniciativas *não institucionais*, que têm na sociedade civil seu elemento

sociotecnológicas e culturais, realizadas nas redes cibernéticas, principalmente na Internet.” (SILVEIRA, 2010, p. 31).

¹⁰⁷ Cf. BECAK; LONGHI, 2015.

¹⁰⁸ *Flash mob*, é o nome dado a uma grande reunião pública na qual as pessoas realizam um ato incomum ou aparentemente aleatório e depois se dispersam, normalmente organizadas por meio da Internet ou das mídias sociais (OXFORD, 2019).

¹⁰⁹ “Tuitaço”, é o nome dado a manifestação feita na Internet, por meio da Rede Social Twitter, através da publicação intensa de tuítes, geralmente de forma concertada e com uma *hashtag* comum. (PRIBERAM, 2019).

¹¹⁰ Como exemplo de iniciativas de *e-democracia não institucional* que visam a *transparência* pode-se citar o projeto intitulado “Operação Serenata de Amor”, que “*usa inteligência artificial para auditar contas públicas e auxiliar no controle social*”. A iniciativa utiliza um *bot* (chamada Rosie), que é capaz de analisar gastos reembolsados pela Cota para Exercício da Atividade Parlamentar (CEAP), “*verba que custeia alimentação, transporte, hospedagem e até despesas com cultura e assinaturas de TV dos parlamentares*”, identificando movimentações e práticas suspeitas, incentivando a população a questionar tais gastos. Essa iniciativa já encontrou 8.276 reembolsos suspeitos, de 735 parlamentares diferentes, num total de R\$ 3,6 milhões (SERENATA.AI, 2019).

central de realização. De modo que, não poderíamos deixar de abordar tais práticas, de importância crescente na manutenção das democracias modernas, ao tratar do tema da *E-democracia*. No entanto, o presente trabalho debruça-se especificamente sobre a segunda categoria de *E-democracia*, intitulada *institucional*.

A *E-democracia institucional* pode ser conceituada como um conjunto de experiências que servem como “portas que o Estado abre para o cidadão participar da elaboração das leis, políticas públicas, organização dos serviços públicos, implementação de políticas e mesmo realizar sua avaliação” (FARIA, 2012, p. 107). Cristiano de Faria, criador dessa classificação, elenca como experiências integrantes da *E-democracia institucional*:

A e-democracia institucional envolve, portanto, inúmeras experiências, tais como a *e-votação*, a utilização de meios eletrônicos no processo eleitoral e em processos decisórios formais; a *e-petição*, a apresentação de pedidos e sugestões pelos cidadãos aos órgãos públicos; a *e-consulta pública*, o recebimento de sugestões e informações da sociedade em agências públicas referentes a determinados assuntos públicos; e o orçamento público digital, por meio do qual cidadãos podem manifestar suas preferências na alocação de recursos públicos. Novas classes de experiências digitais de democracia institucional surgem a todo momento no mundo. (FARIA, 2012, p. 108).

Como se vê, diversas são as práticas possíveis dentro da *E-democracia institucional*. Assim, partindo de uma esfera de análise do Poder Legislativo Federal, o presente trabalho tem como plano de fundo a análise de algumas dessas práticas e a sua relação com a realização da democracia participativa no Brasil, para tanto, foram escolhidas experiências que fossem significativas no âmbito da *e-democracia institucional* no Brasil, que serão melhor analisadas no capítulo seguinte.

A esfera de análise escolhida foi a do Legislativo Federal, mais especificamente os Portais e-Cidadania (de iniciativa do Senado Federal) e e-Democracia (de iniciativa da Câmara dos Deputados), sendo estas as duas ferramentas principais e oficiais de *e-democracia institucional* presentes no Poder Legislativo na esfera Federal. Assim, em um esforço descritivo, busca-se abordar no capítulo a seguir, o funcionamento e alguns dos principais dados referentes aos resultados desses Portais.

3. MECANISMOS INSTITUCIONAIS DIGITAIS DE REALIZAÇÃO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO LEGISLATIVO BRASILEIRO

3.1 Portal e-Cidadania

O portal e-Cidadania é uma iniciativa do Senado Federal criada em 2011 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 do Senado Federal” (art. 1º, Res. nº 19/2015 do Senado). O Portal foi regulamentado através da Resolução do Senado Federal nº 19 de 2015 e é administrado pela Coordenação de Apoio ao Programa e-Cidadania, unidade que integra a Secretaria de Comissões, subordinada à Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal. (SENADO FEDERAL, 2015b, 2019a).

A ideia para a criação do Portal veio de um grupo de servidores do Senado Federal que, influenciados pela criação do Portal e-Democracia da Câmara dos Deputados, buscavam trazer mais interatividade e transparência aos trabalhos do Senado. Assim, as linhas gerais do programa e-Cidadania foram formuladas por um grupo de trabalho criado para esse fim e integrado por servidores do Senado. O projeto definido pelo grupo de trabalho foi apresentado aos Diretores da Casa e, em seguida, à Mesa do Senado, resultando no Ato da Mesa nº 3 de 2011¹¹¹, que criou o Projeto e-Cidadania, definindo sua estrutura básica e cronograma de construção (ROCHA, 2016).

O projeto previa a estruturação do Portal para atuação em três grandes eixos da *E-democracia institucional*, conforme disposição do Ato da Mesa nº 3/2011 do Senado Federal:

¹¹¹ O portal fora estabelecido com os seguintes objetivos, conforme Art. 4º, Ato da Mesa nº3/2011: “I - promover maior conhecimento, por parte da população do processo legislativo e orçamentário, assim como dos debates em curso no Senado Federal; II - permitir aos Senadores o acesso às manifestações da sociedade sobre os temas legislativos em apreciação na Casa; III - integrar, de forma consistente, tanto na linguagem quanto na oferta padronizada de conteúdo, os diversos canais de contato entre o Senado Federal e a sociedade, bem como fornecer informações cada vez mais interconectadas e de fácil acesso; IV - fornecer, à sociedade e aos meios acadêmicos, acesso a serviços de consulta a bases de dados para elaboração de estudos e análises sobre a atividade legislativa; V - conhecer o perfil da sociedade brasileira engajada no processo políticos, resguardados dados pessoais dos participantes; VI - proporcionar maior transparência à sociedade, mediante ampliação da divulgação das iniciativas de transparência administrativa e orçamentária da Casa, assim como pela popularização do acesso às informações orçamentárias da União, do Distrito Federal e dos Estados federados; VII - fortalecer o Senado Federal e o Poder Legislativo, buscando maior aproximação com a sociedade” (SENADO FEDERAL, 2012).

Art.4º, § 1º, Ato da Mesa nº3/2011: De forma a contemplar as funções típicas do Poder Legislativo, o Portal e-Cidadania deverá estruturar-se nos seguintes componentes:

I - e-Legislação: espaço destinado ao debate e à proposição de novas leis e alteração da legislação vigente ou projetos em tramitação;

II - e-Fiscalização: espaço destinado ao acompanhamento do orçamento brasileiro e das ações administrativas do Senado Federal;

III - e-Representação: espaço destinado à expressão da opinião e manifestações do cidadão sobre temas de interesse da sociedade e projetos em tramitação. (SENADO FEDERAL, 2012).

A ideia por trás do Portal, como bem explana Maria Neblina Orrico Rocha (2016, p. 30), que entrevistou os servidores responsáveis pela criação do mesmo, “era oferecer condições de participação da sociedade, respeitando a esfera de atuação própria dos parlamentares [...] essa participação do cidadão não é uma participação equivalente à dos parlamentares, mas subsidiária a esta”.

A primeira versão do Portal começou de fato a funcionar em 15 de maio de 2012 (ROCHA, 2016, p. 31).¹¹² Em 2015, após algum tempo de funcionamento, a Comissão Senado do Futuro - CSF, identificando algumas lacunas que ameaçavam a continuidade e o sucesso do Programa¹¹³, entendeu por oportuno apresentar Projeto de Resolução para sanar tais lacunas e conferir-lhe maior segurança jurídica (Projeto de Resolução nº 39, de 2015). O Projeto foi aprovado pelo Plenário e transformado na Resolução do Senado nº 19 de 2015, que regulamenta o Programa (SENADO FEDERAL, 2015a, 2015b).

Para se cadastrar no Portal e fazer utilização de suas ferramentas o usuário deve fornecer as seguintes informações: e-mail válido¹¹⁴; nome completo; cadastrar uma senha de

¹¹² Conforme cronograma de implantação previsto no ato instituidor que previa a primeira versão em funcionamento do Portal em maio de 2012 e a segunda versão em funcionamento em novembro de 2012 - Art. 3º, Parágrafo único, Ato da Mesa nº 3/2011 (SENADO FEDERAL, 2012).

¹¹³ Conforme a Justificativa do Projeto de Resolução nº 39 de 2015, a CSF propôs o Projeto de Resolução buscando sanar algumas lacunas do Programa através das seguintes medidas: “*concentrar, no âmbito do Programa, as iniciativas oferecidas pelo Senado para a participação do cidadão nas atividades legislativas, de modo a oferecer à sociedade uma experiência consistente, objetiva e efetiva nessa interação*”; atribuir a Secretaria de Comissões, órgão integrante da Secretaria-Geral da Mesa, a responsabilidade de coordenar o Programa; dispor sobre requisitos mínimos e os recursos tecnológicos relativos ao cadastro de usuários, permitindo que eles sejam identificados, sem prejuízo da integração com outras ferramentas disponíveis na rede mundial de computadores; estabelecer critérios claros e expressamente previstos em regulamento apropriado da apreciação de sugestões legislativas pelas Comissões do Senado. (SENADO FEDERAL, 2015a).

¹¹⁴ Os e-mails cadastrados são validados por mensagem automática enviada pelo Portal e-Cidadania para o e-mail informado. Não podem ser usados domínios que fornecem e-mails temporários. O Portal só aceita para cadastro domínios de e-mail elencados em uma lista fechada de domínios (SENADO FEDERAL, 2019a).

acesso e; informar a unidade federativa de residência.¹¹⁵ Outra opção é vincular seu cadastro à uma conta Facebook ou Google¹¹⁶, utilizando os dados dessas contas para realizar o cadastro. O item 4-a dos Termos de Uso do Portal prevê que é terminantemente proibido a realização de mais de um cadastro por cidadão (SENADO FEDERAL, 2019a).¹¹⁷ Há também na fase de cadastro um processo de verificação de imagem (conhecido como Captcha¹¹⁸) que visa evitar que bots ou scripts automatizados mal-intencionados efetuem cadastros (VON AHN, 2003). Segundo informações da Administração do Portal, não há registro de ocorrências de uso de *bots* ou script automatizados no site até então. (Anexo B, p. 2).

Quanto ao número de usuários cadastrados no Portal, atualmente o e-Cidadania conta com mais de 35,6 milhões de usuários com cadastro confirmado até a data de 01/04/2019.¹¹⁹ A progressão dos cadastros ao longo dos anos pode ser melhor verificada no gráfico abaixo:

¹¹⁵ Maria Neblina Orrico Rocha (2016, p. 32) apurou através de entrevista com o então chefe do Serviço de Apoio ao Programa e-Cidadania, Airton Aragão Júnior, que a escolha por um “*cadastro simplificado*” tem o objetivo de facilitar o acesso à ferramenta, conforme explica Airton: “*Se a gente criar muitas barreiras para a participação, como pedir CPF, identidade, endereço, verificação de CEP acaba que poucas pessoas se dispõem a participar e mesmo assim eu não vou ter como validar tudo isso*”. As exigências de cadastro estão conforme a regulamentação do programa, que em seu art. 4º, §1º, exige que cada cadastro exija ao mínimo: “*I) nome completo; II - endereço eletrônico único; III - unidade da federação; e IV - senha de acesso*” (SENADO FEDERAL, 2015b)

¹¹⁶ O Facebook e o Google são plataformas que permitem que se utilize os dados dessas contas para efetuar cadastros em alguns sites ou aplicações que se deseja - não sendo necessário assim a inserção de informações pessoais no próprio site em que se realiza o cadastro. Apesar disso, essas plataformas compartilham com o site do cadastro informações do usuário tais como nome, endereço de e-mail e foto do perfil (GOOGLE, 2019a). A possibilidade de utilização dessas tecnologias externas para autenticação de usuários é expressamente prevista na regulamentação do Portal (art. 4º, §2º, Resolução do Senado Federal nº 19/2015) (SENADO FEDERAL, 2015b).

¹¹⁷ Segundo informa a Administração do Portal, “*o cadastro somente é possível com a utilização de conta pessoal no Facebook, Google, ou de e-mail de domínios específicos que têm mecanismos próprios para inibir a criação de múltiplos e-mails por um mesmo usuário.*” (Anexo B, p. 2)

¹¹⁸ O termo *Captcha* ou *Completely Automated Public Turing Test to Tell Computers and Humans Apart*, em uma tradução livre, “teste de Turing público completamente automatizado para diferenciação entre computadores e humanos”. Foi um termo cunhado por Luis von Ahn, Manuel Blum, Nicholas J. Hopper, e John Langford, para designar um teste que busca aferir se o usuário é um humano ou uma máquina. (VON AHN, 2003).

¹¹⁹ A Administração do Portal também informou o número de visualizações de página (*pageviews*) por ano no Portal, que passou da marca dos 100 milhões nos anos de 2016 a 2018 (cf. Anexo B, p. 1), no entanto, não informou o número de *Sessões* abertas no Portal, que representaria uma métrica mais adequada para aferir o número de acessos por ano na plataforma. Conforme informa o Google Analytics, “*a sessão é um grupo de interações de usuários com o seu website que ocorrem em um determinado período*”, no caso por padrão esse período é de 30 minutos, já visualização de página (*pageviews*) é a métrica que mede o “*número total de páginas exibidas*” pelo website (GOOGLE, 2019b).

Gráfico 1: Número de usuários cadastrados e número de novos cadastros por ano no Portal e-Cidadania, de 2012 a 2019

Fonte: elaborado pelo autor com base em informações fornecidas pela equipe do Portal e-Cidadania (Anexo B, p. 1)

No que tange à forma de acesso desses usuários à plataforma, nota-se que atualmente, o meio mais utilizado por ampla maioria desses indivíduos são os dispositivos móveis (com mais de 88% dos usuários em 2018). De 2014 a 2018, é possível verificar uma migração de usuários que, antes utilizavam o computador como principal meio de acesso à plataforma, e passam a usar dispositivos móveis para acessar o Portal, como se verifica na tabela abaixo:

Tabela 1: Formas de acesso dos usuários (%) ao Portal e-Cidadania por ano, de 2014 a 2018¹²⁰

Tipo de Acesso	2014	2015	2016	2017	2018
Mobile	48,11 %	63,74%	79,39%	83,87%	88,11%
Desktop	48,54%	33,92%	19,23%	15,27%	11,33%
Tablet	3,35%	2,34%	1,39%	0,86%	0,56%

Fonte: elaborado pelo autor com base em informações fornecidas pela equipe do Portal e-Cidadania (Anexo B, p. 2)

Quanto à liberdade de manifestação no âmbito do Portal, cabe destacar que, de acordo com seus Termos de Uso, no item 8, “todo o conteúdo proposto pelo cidadão passará por moderação do Portal e-Cidadania” (SENADO FEDERAL, 2019b). Ainda consta desse item que o objetivo dessa moderação não é a realização de qualquer tipo de censura de assuntos ou

¹²⁰ Os anos de 2012 e 2013 não contavam com esses dados disponíveis e os dados de 2019 não foram informados (Anexo B, p. 2).

temas tratados pelo cidadão, mas sim forma de assegurar que as condições de participação descritas nos Termos de Uso sejam cumpridas. Nesse sentido, os itens 6 e 7 dos Termos de Uso, dispõem que não serão aceitas manifestações de cunho agressivo, pornográfico, pedófilo, racista, violento, dentre outros, sob pena de bloqueio do cadastro do usuário e não publicação do conteúdo enviado (SENADO FEDERAL, 2019b).¹²¹

No que se refere às funcionalidades/ferramentas do Portal, atualmente este apresenta três mecanismos principais de interatividade aos usuários, sendo estes: a *Ideia Legislativa*, o *Evento Interativo* e a *Consulta Pública*. De modo que, tais mecanismos são individualmente analisados nos subtópicos a seguir.

3.1.1 *Ideia Legislativa*

A *Ideia Legislativa* é uma ferramenta que permite ao usuário cadastrado enviar e apoiar ideias legislativas, que são sugestões de alteração na legislação vigente ou de criação de novas leis. De modo que, as ideias que receberem vinte mil apoios serão encaminhadas para a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa – CDH do Senado, instância que fica responsável por dar parecer às sugestões, podendo transformá-las em Proposições Legislativas (SENADO FEDERAL, 2019a).

É uma ferramenta que se encontra funcional no Portal desde 2012 (ano de início de funcionamento do Programa) e contempla o eixo de *e-Legislação* da iniciativa, visto que constitui espaço destinado à proposição e ao debate de novas leis e alteração da legislação vigente - conforme já previa o ato instituidor do Portal (art.4º §1º, I, Ato da Mesa nº3/2011)

¹²¹ É o que se vê nos itens 6 e 7 dos Termos de uso do Portal: “6. Os formulários eletrônicos disponíveis no Portal e-Cidadania somente poderão ser utilizados para envio de informações compatíveis com a destinação das ferramentas e pertinentes à esfera de atuação do Senado Federal, bem como dos senadores. Assim, não serão aceitos textos que: a) tratem de assuntos diversos ao ambiente político, legislativo e de atuação do Senado Federal; b) contenham declarações de cunho agressivo, pornográfico, pedófilo, racista, violento, ou ainda ofensivas à honra, à vida privada, à imagem, à intimidade pessoal e familiar, à ordem pública, à moral, aos bons costumes ou às cláusulas pétreas da Constituição; c) sejam repetidos pelo mesmo usuário, incompreensíveis ou não estejam em português; d) contenham dados pessoais que não sejam solicitados no nosso cadastro (CPF, RG, número de telefone, endereço etc.), referências a outras pessoas ou a páginas da internet. 7. Caso sejam identificadas informações ou conteúdos que não estejam em conformidade com as exigências descritas acima, o Portal e-Cidadania se reserva o direito de bloquear o cadastro do cidadão e de não publicar o conteúdo enviado, além de bloquear o acesso de determinados endereços IP. Essas e outras providências poderão ser adotadas, ainda, se identificado cadastramento, envio de mensagens ou qualquer outra manifestação originária de sistema automatizado (scripts, bots, etc.), além de padrões suspeitos nos registros efetuados no Portal” (SENADO FEDERAL, 2019b).

(SENADO FEDERAL, 2012). No entanto, a questão da apreciação das ideias legislativa por comissão do Senado, assim como o estabelecimento de critérios para tanto, só foram formalmente regulamentadas no ano de 2015, através da Resolução do Senado nº 19 (SENADO FEDERAL, 2015b).¹²²

Assim, conforme a redação do Parágrafo único do art. 6º da Resolução do Senado nº 19, essa ferramenta é prevista da seguinte forma:

Art. 6º, Parágrafo único. A ideia legislativa recebida por meio do portal que obtiver apoio de 20.000 (vinte mil) cidadãos em 4 (quatro) meses terá tratamento análogo ao dado às sugestões legislativas previstas no art.102-E do Regimento Interno do Senado Federal e será encaminhada pela Secretaria de Comissões à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), dando-se conhecimento aos Senadores membros (SENADO FEDERAL, 2015b)

Posto isto, descreve-se abaixo, de forma mais detalhada, o procedimento e o regramento de proposição das ideias legislativas através do Portal e-Cidadania.

Qualquer usuário do Portal pode enviar ideias legislativas, bastando que se cadastre e acesse a aba *Ideia Legislativa*.¹²³ Assim, do cadastro da ideia legislativa são exigidas as seguintes informações: a *área temática*, a partir de uma lista fechada, a qual pertença a ideia a ser proposta (e.g. Educação, Saúde, Meio ambiente); o *título da ideia* que a identificará na lista geral das ideias legislativas; a *descrição da ideia*, que é, conforme dispõe o Portal, uma explicação do que a ideia fara se transformada em lei ou que problema será solucionado com sua implementação (campo limitado a 300 caracteres); e por fim, há um campo adicional denominado *mais detalhes*, para que o usuário descreva mais informações de sua ideia legislativa, caso julgue necessário (SENADO FEDERAL, 2019a).

¹²² A Resolução do Senado nº 19 fora instituída através do Projeto de Resolução nº 39 de 2015 da Comissão Senado do Futuro - CSF. A Comissão deixa claro na justificação do referido Projeto de Resolução a importância de que as ideias legislativas sejam apreciadas pelo Senado, é o que se vê no trecho a seguir: “*Por fim, mas não menos importante, entendemos que as sugestões dos cidadãos, desde que contem com muitos apoios em determinado período, devem ter eco nas Comissões do Senado Federal. Essa medida é imperiosa, sob pena de se desperdiçar um recurso tecnológico que estreita os laços do cidadão com o Legislativo. Por outro lado, é necessário que tais critérios estejam clara e expressamente estabelecidos no regulamento apropriado, proporcionando legitimidade e segurança jurídica ao encaminhamento e apreciação das propostas recebidas pela Casa por meio do Portal*” (SENADO FEDERAL, 2015a).

¹²³ Cada usuário pode propor quantas ideias legislativas quiser, desde que a ideia não seja igual a outra já proposta por esse usuário (no entanto, é aceitável que seja semelhante a ideia proposta por outro usuário). O portal recomenda que o autor faça uma pesquisa prévia para verificar ideias já propostas evitando que o apoio seja diluído entre as ideias (SENADO FEDERAL, 2019a).

Insta destacar que, nesse procedimento de cadastro da ideia, não é exigido que o usuário domine qualquer tipo de técnica de redação legislativa, visto que o Programa não prevê normas técnicas quanto à redação ou formato de apresentação da ideia¹²⁴. Portanto, resta claro o foco do Programa no conteúdo da ideia e não em sua forma. De modo que, aspectos formais atinentes a redação e formatação da ideia deverão ser motivo de atenção somente quando da eventual conversão da ideia em Proposição Legislativa, no âmbito da CDH do Senado, por servidores e parlamentares com competência técnica para tanto.

Após a finalização do cadastro da ideia legislativa, o texto da mesma não poderá mais ser modificado pelo seu criador. Toda ideia enviada passa por um processo de moderação para que seja publicada (SENADO FEDERAL, 2019a, 2019b). Esse processo busca aferir se o texto enviado não fere os Termos de Uso do Portal, principalmente no que tange ao seu item 6, não sendo aceitos textos que:

- a) tratem de assuntos diversos ao ambiente político, legislativo e de atuação do Senado Federal;
- b) contenham declarações de cunho agressivo, pornográfico, pedófilo, racista, violento, ou ainda ofensivas à honra, à vida privada, à imagem, à intimidade pessoal e familiar, à ordem pública, à moral, aos bons costumes ou às cláusulas pétreas da Constituição;
- c) sejam repetidos pelo mesmo usuário, incompreensíveis ou não estejam em português;
- d) contenham dados pessoais que não sejam solicitados no nosso cadastro (CPF, RG, número de telefone, endereço etc.), referências a outras pessoas ou a páginas da internet. (SENADO FEDERAL, 2019b).

Portanto, há assim uma filtragem prévia do conteúdo a ser publicado no Portal, tendo como parâmetro as diretrizes da Política de Termos de Uso do Portal¹²⁵. De modo que, nota-se, na alínea “b” do item 6, *in fine*, que um dos parâmetros desse controle são as cláusulas pétreas da Constituição. Isto posto, é possível afirmar que há uma espécie de controle constitucional prévio das ideias legislativas, efetuado pela própria equipe que administra o Portal, tendo como parâmetro de controle as cláusulas pétreas constitucionais (Art. 60, §4º, CF/88). Vale destacar

¹²⁴ É importante ressaltar nesse ponto que não há normas técnicas no que diz respeito a como deve ser redigida a ideia legislativa. No entanto, há normas no que tange a proibição de certas práticas ao redigir as ideias legislativas, como por exemplo: redação incompreensível; utilização de dados pessoais; referência a outras pessoas ou páginas da internet, dentre outras - conforme item 6 dos Termos de uso do Portal (SENADO FEDERAL, 2019b).

¹²⁵ Em entrevista a Maria Neblina Orrico Rocha (2015, p. 50-51), o então chefe do Serviço de Apoio ao Programa e-Cidadania, Aírton Aragão Júnior explica acerca dessa filtragem prévia pela equipe do Portal que: “A predisposição é de publicar o máximo possível de ideias, pois tudo o que vem dali é uma sinalização da sociedade para que o Senado discuta aquele tema. E isso vai ser submetido aos parlamentares que podem solicitar um estudo da consultoria mais aprofundado sobre o tema quando for a hora.”

que, esse controle, não tem como parâmetro a totalidade do texto constitucional, tendo em vista que as ideias legislativas também podem vir a modificá-lo, eventualmente transformando-se em Propostas de Emenda à Constituição - PEC.

Ao final desse controle ou filtragem inicial pela equipe do Portal, a ideia é publicada ou arquivada. Segundo relatório de dados do Programa, do início de seu funcionamento (2012) até março de 2019, 10.341 ideias legislativas apresentadas foram arquivadas por ferirem os Termos de Uso do Portal, o que representa um percentual de aproximadamente 16,8% de arquivamento do total de ideias apresentadas (SENADO FEDERAL, 2019c - Anexo A).

Após publicadas, as ideias ficam disponíveis durante o período de quatro meses para que todos os usuários cadastrados possam oferecer seu apoio a esta, bastando para tanto que o usuário clique em “apoiar”, conforme demonstra a figura abaixo exemplificativa do processo de apoio (cf. Figura 1). Cada usuário pode apoiar quantas ideias desejar, mas só pode apoiar a mesma ideia por uma única vez. Como forma de divulgação da ideia, o Portal apresenta uma interface que permite facilmente compartilhá-la através do Facebook, Twitter e Google+, como se nota na Figura abaixo.

Figura 1: Exemplo de Ideia Legislativa sujeita a apoios no Portal e-Cidadania

Fonte: Senado Federal (2019a)

Após encerrado o prazo de quatro meses, se a ideia não receber os vinte mil apoios da comunidade ela irá ser encerrada e mantida no Portal somente para fins de consulta. Contudo, se conseguir angariar tal quantidade de apoios, será encaminhada para a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa - CDH e formalizada como *Sugestão Legislativa*, nos

termos do art. 6º, Parágrafo único da Resolução do Senado nº 19 de 2015 e do Regimento Interno do Senado (SENADO FEDERAL, 1970, 2015b).

Isto posto, cabe tecer alguns comentários acerca das *Sugestões Legislativas* - *SUG* e da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado Federal.¹²⁶ O regimento interno do Senado, em seu art. 102-E, prevê a competência da CDH no que tange a apreciação de *Sugestões Legislativas*:

Art. 102-E. À Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa compete opinar sobre:

I - 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;

[...]

Parágrafo único. No exercício da competência prevista nos incisos I e II do caput deste artigo, a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa observará:

I - as sugestões legislativas que receberem parecer favorável da Comissão serão transformadas em proposição legislativa de sua autoria e encaminhadas à Mesa, para tramitação, ouvidas as comissões competentes para o exame do mérito;

II - as sugestões que receberem parecer contrário serão encaminhadas ao Arquivo;

III - aplicam-se às proposições decorrentes de sugestões legislativas, no que couber, as disposições regimentais relativas ao trâmite dos projetos de lei nas comissões, ressalvado o disposto no inciso I, in fine, deste parágrafo único. (SENADO FEDERAL, 1970).

Assim, segundo o regimento interno do Senado, os legitimados previstos no art. 102-E, I (tais como associações, órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil)¹²⁷ podem oferecer *Sugestão Legislativa* à CDH, que deverá emitir parecer: favorável,

¹²⁶ Em 2002, o Senado, através da Resolução do Senado Federal nº 64/2002 e por iniciativa da Senadora Marina Silva (inspirada em modelo criado na Câmara dos Deputados), criou a Comissão de Legislação Participativa da Casa. O foco central dessa Comissão era estimular que grupos organizados apresentassem sugestões legislativas contribuindo para a democratização da participação popular no processo legislativo. Todavia, em 2005 houve significativa alteração do funcionamento e do foco dessa Comissão através Resolução nº 1 de 2005/69 que criou no Senado a Comissão de Direitos Humanos. Essa nova Comissão foi unida à já existente Comissão de Legislação Participativa, passando a ser denominada Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa – CDH (AUGUSTO, 2015, p. 147-148). Assim, houve uma considerável ampliação das competências dessa Comissão que, além de apreciar questões atinentes às *sugestões legislativas* advindas da sociedade, passou também a tratar de temas relacionados à importantes questões de Direitos Humanos.

¹²⁷ O Ato da comissão de direitos humanos e legislação participativa nº. 01, de 2006, que regulamenta o art. 102-E do RI do Senado, prevê que são legitimados à proposição de “projetos” à Comissão: *Art. 5º São aptos para propor projetos à Comissão de Direitos Humanos e Legislação participativa: I – as associações, assim definidas no art. 44, inciso I, do Código Civil; II – as fundações, assim definidas no art. 44, inciso III, do Código Civil; III – as organizações religiosas, assim definidas no art. 44, inciso*

transformando-a em proposição legislativa e a encaminhando à Mesa ou; desfavorável, arquivando-a (SENADO FEDERAL, 1970).

De modo que, o já citado Parágrafo único do art. 6º da Resolução do Senado nº 19 (que regulamenta o Portal e-Cidadania), passou a dar tratamento análogo às ideias legislativas com vinte mil apoios, ao dado às *Sugestões Legislativas* do art. 102-E do Regimento Interno do Senado (SENADO FEDERAL, 2015b, 1970). Na prática, nota-se que a Resolução estabeleceu novo legitimado a propor *Sugestão Legislativa* à CDH, qual seja, a pessoa física cadastrada no Portal e-Cidadania, com a condição de que sua ideia angarie vinte mil apoios no prazo previsto.

Logo, a partir do ingresso da ideia legislativa no âmbito da CDH, essa passa a tramitar como *Sugestão Legislativa*.¹²⁸ Quanto a esse processo de tramitação vale destacar alguns pontos.

Uma vez na CDH, o Presidente da Comissão irá, em ato discricionário, distribuir a relatoria da análise da *Sugestão Legislativa* (AUGUSTO, 2015, p. 150). A partir de então, opera-se um segundo processo de controle da ideia/sugestão proposta, visto que o primeiro processo de controle é efetuado pela própria equipe do Portal através do *processo de moderação* ainda na fase de cadastro de ideias legislativas, como já explicado anteriormente. Contudo, esse segundo processo de controle é consideravelmente mais rígido que o primeiro (efetuado com parâmetro nos Termos de uso do Portal), e segue alguns parâmetros bem definidos, a seguir abordados.

Segundo as normas que regulam o recebimento e tramitação das *Sugestões Legislativas* na CDH (Art.10 do Ato nº1/06 da CDH¹²⁹), no processo de controle o relator

IV, do Código Civil; IV – os partidos políticos, assim definidos no art. 44, inciso V, do Código Civil, sem representação no Congresso Nacional; V – os organismos de classes, de empresas ou pessoas físicas, com forma e natureza jurídica próprias, de natureza civil, sem fins lucrativos e não sujeitos a falência, constituídos para prestar serviços aos seus associados; VI – as entidades Científicas, com forma e natureza jurídica próprias, de natureza civil, sem fins lucrativos; Parágrafo único. São exemplos de organismos de classe, para os efeitos deste Ato, a Ordem dos Advogados do Brasil e suas seccionais, as confederações, as federações, os sindicatos, as cooperativas e os conselhos federais e regionais de categorias profissionais (SENADO FEDERAL, 2006).

¹²⁸ Há nesse momento uma conversão do processo administrativo do âmbito do Portal – que comporta todo o procedimento de cadastro e apoio da ideia legislativa – em processo Legislativo do âmbito do Senado Federal, transformando a ideia legislativa em *Sugestão Legislativa*, identificada pela sigla *SUG*, conforme dispõe o Art. 13. do Ato da comissão de direitos humanos e legislação participativa nº. 01, de 2006, como segue: “O processo administrativo que encaminhou a ideia original será convertido em Processo Legislativo e autuado no Serviço de Protocolo Legislativo sob a sigla ‘SUG’, somente após a admissibilidade.” (SENADO FEDERAL, 2006).

¹²⁹ Art. 10. Ato nº1/06 da CDH: O relator deverá verificar a constitucionalidade, a juridicidade e a regimentalidade, além do mérito e concluir pela: I – admissibilidade, acompanhado da proposição

“deverá verificar a constitucionalidade, a juridicidade e a regimentalidade, além do mérito” da matéria (SENADO FEDERAL, 2006). Também conforme esse regramento (Art.11, Ato nº1/06 da CDH), não são admitidas sugestões que: rejeitadas na mesma Sessão Legislativa; que visem emendar projeto em tramitação no Senado Federal; que visem a Criação de Comissão Parlamentar de Inquérito. Portanto, esses são os parâmetros que o Parlamentar relator deverá levar em conta, para efetuar a análise da *Sugestão Legislativas*, contando com todo aparato técnico do Legislativo para tanto (SENADO FEDERAL, 2006).

É somente a partir desse momento, que aspectos formais atinentes a redação e formatação da ideia deverão ser motivo de atenção, visto que o parecer do relator pela admissibilidade da *Sugestão Legislativa* deve indicar “a norma mais adequada para tratar do assunto”, conforme art. 10, I, Ato nº1/06 da CDH (SENADO FEDERAL, 2006). Ou seja, cabe ao parlamentar relator, a tarefa de traduzir a essência da ideia legislativa através da elaboração de texto normativo (submetido a todas às normas técnicas de redação legislativa) com intuito de criar ou alterar alguma norma do ordenamento jurídico. Assim, a ideia presente na *Sugestão Legislativa* é do usuário do Portal, mas a forma e conteúdo da proposição legislativa resultante é produto exclusivo do livre exercício da atividade parlamentar.

Cabe ao parlamentar, portanto, verificando o tipo de matéria tratada e o tratamento jurídico dado a essa, escolher a espécie de proposição legislativa adequada a normatização do tema. Assim, nada impede que uma sugestão legislativa seja aprovada e transformada, por exemplo, em uma PEC, com a ressalva de que, nesse caso, conforme regulamento da CDH (Art. 12. Ato nº1/06 da CDH), são necessárias as assinaturas de no mínimo, um terço dos membros do Senado Federal (SENADO FEDERAL, 2006). Em verdade, tal fato já ocorrera no âmbito do Programa e-Cidadania, vez que a ideia legislativa que buscava reduzir os impostos sobre games de 72% para 9% (Sugestão nº 15, de 2017)¹³⁰, seguindo o parecer do parlamentar relator e contando com o número exigido de Senadores signatários, foi transformada na PEC 51/2017, que institui imunidade tributária sobre os consoles e jogos para videogames produzidos no Brasil.¹³¹ Mais recentemente, duas outras *Sugestões Legislativas* originárias do Programa e-

legislativa indicando a norma mais adequada para tratar do assunto; ou II – inadmissibilidade, indicando ao Presidente da Comissão arquivar o documento. (SENADO FEDERAL, 2006).

¹³⁰ Tal SUG contou com mais 75 mil apoios de usuários no âmbito do Portal E-cidadania e no processo de consulta pública somou mais de 150 mil avaliações positivas (SENADO FEDERAL, 2019a).

¹³¹ Acrescentando uma alínea ao art. 150, VI da CF/88 (SENADO FEDERAL, 2019a).

Cidadania (Sugestão n° 43/2017¹³² e Sugestão n° 31/2018¹³³) já tiveram parecer favorável da CDH, com o número necessário de senadores signatários, e aguardam trâmites do processo legislativo como leitura no Plenário e publicação no Diário do Senado Federal para conversão em PEC. Portanto, conclui-se que a sugestão legislativa é destinada a criação ou alteração de “lei”, em seu sentido amplo, observada as normas de iniciativa parlamentar e natureza da matéria (SENADO FEDERAL, 2019a).

Apresentado o parecer do parlamentar relator, a CDH votará, favoravelmente ao mesmo ou não e, nesse último caso, arquivando a sugestão. No caso de parecer favorável a sugestão legislativa será transformada em *Proposição Legislativa*, em que figurará como autora a própria CDH, sendo encaminhada à Mesa da Casa, para sua regular tramitação, ouvidas as comissões competentes para o exame do mérito, conforme art. 102-E, Parágrafo único, I, Regimento Interno do Senado - RISF (SENADO FEDERAL, 1970).

Esclarecidas todas as fases do procedimento de tramitação da ideia legislativa, passa-se agora a apresentação de alguns dos dados referentes a resultados obtidos pelo ferramenta até então. Os dados são referentes a todo o período de funcionamento do Portal, de maio de 2012, até a data da coleta dos dados em março de 2019.

Desde a criação do Portal, mais de 61 mil ideias legislativas foram propostas, por um total de mais de 39 mil autores cadastrados, gerando uma média aproximada de 1,6 ideias por autor. As ideias receberam ao todo 6,4 milhões de apoios de um total de 3,4 milhões de apoiadores cadastrados, em uma média de 1,8 apoio por apoiador, lembrando que cada apoiador só pode apoiar uma mesma ideia uma única vez (SENADO FEDERAL, 2019c – Anexo A).¹³⁴

No que tange aos números de autores e ideias legislativas, assim como o número de apoiadores e apoios, ao longo dos anos, de 2012 a março de 2019, apresentam-se as seguintes progressões:

¹³² Dispõe sobre o fim da Aposentadoria Especial para Governadores e Presidentes (SENADO FEDERAL, 2019a).

¹³³ Dispõe acerca da revogação imediata da EC-95 (decorrente da PEC 55 do teto dos gastos públicos). A PEC/55 foi aprovada ao final de 2016 e conforme a ementa explicativa do Programa e-Cidadania “*Institui o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por 20 exercícios financeiros, existindo limites individualizados para as despesas primárias de cada um dos três Poderes, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União[...]*” (SENADO FEDERAL, 2019a).

¹³⁴ Os números exatos coletados foram: 61.216 ideia propostas a partir de 39.282 autores; e 6.404.856 apoios a partir de 3.453.901 apoiadores (SENADO FEDERAL, 2019c, p. 1; Anexo A).

Gráfico 2: Número de ideias legislativas e autores por ano de 2012 a março de 2019

Fonte: Senado Federal (2019c, p. 1 - Anexo A)

Gráfico 3: Número de apoios e apoiadores por ano de 2012 a março de 2019

Fonte: Senado Federal (2019c, p. 1 - Anexo A)

É possível notar que de 2012 a 2015 o número de autores (e de ideias – padrão similar) teve um crescimento constante, apresentando uma taxa média de crescimento anual de aproximadamente 76%. No entanto, o ano de 2016 (com 435% de crescimento) marcou o início de uma grande expansão nos números de autores, seguida no ano de 2017 (200% de crescimento), passando de pouco mais de mil autores em 2015 para mais de 18 mil em 2017 (maior número da série histórica do Portal). O número de apoiadores também seguiu tendências semelhante, apresentando uma grande expansão no ano de 2017, ultrapassando a marca dos 1,8 milhões de apoiadores (com mais de 3,2 milhões de apoios) partindo de 140 mil apoiadores no

ano anterior. No entanto, o ano eleitoral de 2018 marcou uma queda no número de autores e apoiadores e consequentemente no número ideias e apoios (34% de queda no número de autores e 14% no número de apoiadores). Os dados de 2019, consolidados até o mês de março, ainda são insuficientes para aferir se haverá estabilização, crescimento ou queda no número de autores e apoiadores comparado aos anos anteriores.

Quanto ao perfil desses autores e apoiadores, nota-se um predomínio marcante de usuários da região sudeste do Brasil. São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais ocupam os três primeiros lugares da lista com 46,9% de todas as ideias e 45,9% de todos os apoios, ou seja, quase metade dos usuários. Em seguida, se encontram dois estados da região Sul, Rio Grande do Sul e Paraná, somando 10,3% de todas as ideias e 11,91% dos apoios do Portal. Nas demais posições, alguns estados da região Nordeste (Bahia, Maranhão, Ceará e Pernambuco), também figurando na lista o Distrito Federal e Santa Catarina, mas nenhum estado da região Norte (SENADO FEDERAL, 2019c – Anexo A).

Figura 2: Dez estados com maior número de ideias e apoios na ferramenta Ideia Legislativa

UF do Autor	Ideias	UF do Apoiador	Apoios
SP	14.301	SP	1.505.280
RJ	8.862	RJ	843.183
MG	5.563	MG	593.095
RS	3.227	RS	398.266
PR	3.132	PR	364.938
MA	3.002	BA	277.361
BA	2.661	SC	260.091
DF	2.409	DF	225.391
SC	2.020	PE	220.592
CE	1.934	CE	201.782

Fonte: adaptado de Senado Federal (2019c, p. 10 – Anexo A)

Superada essa análise de autores e apoiadores, passa-se a uma abordagem mais detida das ideias legislativas. Conforme anteriormente demonstrado, o processo de tramitação das ideias é composto de várias fases, por esse motivo, as ideias cadastradas no Portal se encontram em diferentes situações. De 2012 até março de 2019, de um total de 61.216 ideias apresentadas apenas 129 ideias legislativas obtiveram vinte mil apoios dentro do período dos quatro meses

(0,2% de todas as ideias).¹³⁵ Dentre essas, 8 atualmente aguardam envio à CDH e 74 já se encontram tramitando na Comissão aguardando parecer. 47 *sugestões legislativas* advindas do e-Cidadania já foram apreciadas pela CDH, sendo 37 não acatadas e 10 convertidas em Proposições Legislativas – uma taxa de 21% de conversão (SENADO FEDERAL, 2019c – Anexo A). O Quadro abaixo, facilita a visualização dessas informações:

Quadro 1: Número de ideias legislativas por situação

Aguardando moderação	15
Aberta para receber apoios	4.189
Aguardando envio à CDH	8
Em tramitação na CDH	74
Convertida em Projeto de Lei ou PEC	10
Não acatada pela CDH	37
Arquivada por ferir os termos de uso	10.341
Encerrada sem apoios suficientes	46.542
TOTAL	61.213

Fonte: elaborado pelo autor com dados do Senado Federal (2019c, p. 2 – Anexo A)

Abaixo, elenca-se lista com as 10 sugestões legislativas que receberam parecer favorável da CDH e já foram convertidas em Proposições Legislativas. A lista contém as seguintes informações: número da sugestão legislativa e título (da forma como cadastrado pelo seu autor); número da Proposição Legislativa a qual convertida; situação atual no âmbito do Senado e; número total de apoios que alcançou enquanto disponível no Portal:

Quadro 2: Sugestões Legislativas advindas do e-Cidadania com parecer favorável pela CDH e convertidas em Proposições Legislativas, por situação atual e número de apoios

Sugestão Legislativa	Situação	Apoios
SUG nº 15/2017 - Reduzir os impostos sobre games do atual 72% para 9% - Convertida na PEC nº 51/2017	Aguardando designação de relator na CCJ ¹³⁶	75.926
SUG nº 28/2017 - Criminalizar a homofobia para punição de pessoas que atacam outras pessoas por serem LGBT - Convertida no PLS ¹³⁷ nº 515/2017	Matéria com relatoria na CCJ	55.696

¹³⁵ Não foram contabilizadas ideias ainda abertas a receberem apoios, somente as já encerradas.

¹³⁶ CCJ – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

¹³⁷ PLS – Projeto de Lei do Senado.

SUG nº 25/2017 - Descriminalização Do Cultivo Da Cannabis Pra Uso Próprio - Convertida no PLS nº 514/2017	Aprovada na CAS ¹³⁸ e aguardando designação de relator na CCJ	32.162
SUG nº 10/2018 - Proibir a distribuição de canudos, sacolas plásticas e uso de microplástico em cosméticos - Convertida no PLS nº 263/2018	Matéria com relatoria na CMA ¹³⁹	24.010
SUG nº 6/2017 – Psicólogos com piso salarial de R\$ 4.800,00 por 30 horas semanais - Convertida no PLS nº 511/2017	Aprovada na CAS e com relatoria na CAE ¹⁴⁰	23.215
SUG nº 7/2016 – Proibir, expressamente, o corte ou a diminuição da velocidade por consumo de dados nos serviços de internet de Banda Larga Fixa - Convertida no PLS nº 100/2017	Matéria com relatoria na CCT ¹⁴¹	21.233
SUG nº 59/2017 – Enquadramento de Desenvolvedores/Programadores como MEI - Convertida no PLS nº 220/2018	Matéria com relatoria na CAE	21.203
SUG nº 1/2018 – CUMPRA-SE o art. 37 da CF: garantia de DATA-BASE aos servidores públicos - Convertida no PLS nº 228/2018	Aguardando designação de relator na CCJ	21.126
SUG nº 21/2017 – Criar Centros de Atendimento Integral para Autistas nos estados brasileiros no SUS - Convertida no PLS nº 169/2018	Matéria com relatoria na CAS	20.983
SUG nº 40/2017 – Desconto de 30% na compra de automóveis por professores - Convertida no PLS nº 512/2017	Matéria com relatoria na CE(s) ¹⁴²	20.104

Fonte: elaborada pelo autor com dados de Senado Federal (2019a)

É possível afirmar que o fenômeno de ideias legislativas que alcançaram o número de vinte mil apoios, assim como a aprovação pela CDH de Sugestões Legislativas são fenômenos relativamente recentes. De acordo com o relatório da Coordenação de Apoio ao Programa e-Cidadania, a primeira ideia legislativa a alcançar a marca dos vinte mil apoios foi a SUG nº 7/2014 (Regulamentação das Atividades de Marketing de Rede)¹⁴³, que alcançou tal marca em

¹³⁸ CAS - Comissão de Assuntos Sociais.

¹³⁹ CMA – Comissão de Meio Ambiente.

¹⁴⁰ CAE – Comissão de Assuntos Econômicos.

¹⁴¹ CCT – Comissão de Ciência e Tecnologia.

¹⁴² CE(s) - Comissão de Educação, Cultura e Esporte.

¹⁴³ Essa SUG cuidava da Regulamentação das Atividades de Marketing de Rede, de modo que a CDH debateu e decidiu não transformar a sugestão em projeto de lei, visto que a legislação em vigor já

28/01/2014, sendo que a matéria só veio a ser apreciada pela CDH em abril de 2015, restando rejeitada pela Comissão. (SENADO FEDERAL, 2019a; Anexo B p. 5).

Assim, de 2012 (ano que marca o início de funcionamento do Portal) até 2016, nenhuma Sugestão fora convertida em *Proposição Legislativa*. Somente em 2017, em apreciação a SUG nº 7/2016 que visava a proibir, expressamente, o corte ou a diminuição da velocidade por consumo de dados nos serviços de internet de Banda Larga Fixa, é que a Comissão aprovou, na data de 05/04/2017, a primeira *Sugestão Legislativa* advinda do Programa e-Cidadania, sendo esta convertida no PLS nº 100/2017 em 10/04/2017 (SENADO FEDERAL, 2019a). Corroborando o caráter recente das *Sugestões Legislativas* advindas do programa e-Cidadania, nota-se que do total de Sugestões (129 Sugestões)¹⁴⁴, 49,6% (64 Sugestões) alcançaram o número de apoios em 2017 e 37,9 % (49 Sugestões) alcançaram o número em 2018.

Das 10 *Sugestões Legislativas* convertidas em *Proposições Legislativas*, 6 foram aprovadas pela CDH no ano de 2017 e 4 em 2018. No ano de 2019, até a data de coleta de dados desse trabalho (março), duas *Sugestões Legislativas* já foram aprovadas pela CDH e aguardam os trâmites do processo legislativo como leitura em Plenário e publicação oficial para conversão em PEC, são estas: a SUG nº 43/2017 (25.894 apoios), dispõe sobre o fim da Aposentadoria Especial para Governadores e Presidentes, parecer aprovado na CDH em 14/03/2019, pendente conversão em PEC e; a SUG nº 31/2018 (77.902 apoios), que prevê a revogação da EC-95 (PEC 55 do teto dos gastos públicos), parecer aprovado na CDH em 21/03/2019, pendente conversão em PEC. Há também *Sugestões Legislativas* em avançado estado de tramitação, com parecer favorável do relator e prontas para a pauta da CDH, tais como: SUG nº 4/2018 (53.361 apoios), prevê a proibição de fogos de artifício com ruídos; SUG nº 20/2018 (38.354 apoios), pela obrigatoriedade das disciplinas de Filosofia e Sociologia no Ensino Médio e; SUG nº 6/2019 (20.020 apoios), dispõe acerca da obrigatoriedade de “santinhos” biodegradáveis. (SENADO FEDERAL, 2019a). Portanto, o rol de *Sugestões Legislativas* convertidas em *Proposições Legislativas* pode ser consideravelmente ampliado ainda em 2019.

contempla a ideia (Lei nº 1.521, de 26 de dezembro de 1951, art. 2º, inciso IX) (SENADO FEDERAL, 2019a).

¹⁴⁴ O número total de sugestões inclui as sugestões já convertida em projetos de lei (10), as que se encontram na Comissão (74), as que aguardam envio à Comissão (8), e as não que já apreciadas pela CDH e não acatadas (37). (SENADO FEDERAL, 2019c).

Apesar de nenhuma das *Proposições Legislativas* de origem no e-Cidadania não terem sido aprovadas conclusivamente pelo Senado até então, é possível perceber importantes movimentações na Casa gerada por essas proposições. Nesse sentido, já há proposições com parecer favorável de Comissões como é o caso da PLS nº 514/2017 (descriminalização do cultivo da *cannabis sativa* para uso pessoal terapêutico), aprovada pela CAS após realização de audiência pública com especialistas da área e com ampla participação de vários setores da sociedade, de modo que, antes da conversão em PLS, enquanto SUG nº 25/2017, também foram realizadas audiências públicas para debater o tema (todas transmitidas pelo e-Cidadania). Também é o caso do PLS nº 511/2017 (duração da jornada normal semanal de trabalho do Psicólogo) que, aprovada na CAS, já tem relatoria na CAE.¹⁴⁵ E demais proposições¹⁴⁶, como o PLS nº 263/2018 (proibição de distribuição de canudos, sacolas plásticas e uso de microplástico em cosméticos), que a partir da aprovação em Comissão já fica pronto para a deliberação no Plenário do Senado (SENADO FEDERAL, 2019a).

No entanto, é preciso apontar que as *Sugestões Legislativas* que aprovadas pela CDH e convertidas em *Proposições Legislativas*, não necessariamente coincidem com as Sugestões mais populares no Portal e-Cidadania, sendo importante a análise destas. Assim, segue abaixo um ranking das 10 ideias legislativas com maior quantidade de apoios registradas no e-Cidadania desde seu início, contendo: título da ideia legislativa (da forma como cadastrado pelo seu autor); situação atual no âmbito do Senado e; número total de apoios que alcançou no Portal:

¹⁴⁵ Após a aprovação na CAS, a proposição seguiu para o Plenário e já aguardava inclusão na Ordem do Dia (publicado no Diário do Senado Federal, Página 164 - DSF nº 72), quando foi apresentado Requerimento nº 347, pelo Senado Pedro Chaves, que solicitava que a proposição também fosse discutida no âmbito da CAE. O requerimento fora aprovado pelo Plenário, seguindo para a referida Comissão (Publicado no DSF Páginas 54-55 - DSF nº 91). Na CAE, o relator, senador Paulo Paim, apresentou relatório favorável ao projeto, estando a matéria pronto para a pauta na Comissão. (SENADO FEDERAL, 2019a).

¹⁴⁶ Há outras proposições que podem ser citadas como o PLS nº 100/2017, que proibi, expressamente, o corte ou a diminuição da velocidade por consumo de dados nos serviços de internet de Banda Larga Fixa. Na CTFC o Relator, Senador João Capiberibe, votou pela aprovação do projeto e matéria já se encontrava incluída na pauta de reunião da Comissão. No entanto, a proposição foi objeto de Requerimento (nº 817/2017) do Senador Cristovam Buarque, solicitando audiência da CCT. O requerimento foi aprovado decidindo o Plenário que a matéria vai ao exame da CCT, seguindo posteriormente à CTFC. A matéria já se encontra com Relatoria na CCT, aguardando voto (SENADO FEDERAL, 2019a).

Quadro 3: Lista de Sugestões Legislativas com maior número de apoios no Portal e-Cidadania por situação atual

Sugestão Legislativa	Situação	Apoios
1. SUG nº 30/2017 – Fim do auxílio moradia para deputados, juízes senadores ¹⁴⁷	Em tramitação na CDH – aguardando designação de Relator	253.804
2. SUG nº 49/2017 – Revogação da Lei 8313/1991 (Lei Rouanet) com redução de impostos na mesma proporção	Rejeitada pela CDH – em processo de arquivamento	134.165
3. SUG nº 18/2019 – Afastamento definitivo e absoluto de político condenado	Em tramitação na CDH – já designado Relator	93.117
4. SUG nº 31/2018 – Revogação imediata da EC-95 que congela os investimentos públicos por 20 anos	Aprovada pela CDH – pendente de conversão em PEC	77.902
5. SUG nº 15/2017 – Reduzir os impostos sobre games do atual 72% para 9%	Convertida na PEC nº 51/2017 - Aguardando designação de relator na CCJ	75.926
6. SUG nº 15/2019 – Realização de exame toxicológico para matrículas e rematrículas em universidades públicas	Em tramitação na CDH – aguardando designação de Relator	66.013
7. SUG nº 5/2018 – Fim do imposto de renda sobre o salário de professores	Rejeitada pela CDH – em processo de arquivamento	65.815
8. SUG nº 23/2018 – Fim das Regalias para Ex-presidentes e Ex-Governadores	Em tramitação na CDH – já designado Relator	65.619
9. SUG nº 4/2017 – Fim do estatuto do desarmamento	Rejeitada pela CDH – Arquivada	62.262
10. SUG nº 33/2017 – Fim do Imposto sobre Veículo Automotores, IPVA	Rejeitada pela CDH – Arquivada	57.854

Fonte: elaborada pelo autor com dados de Senado Federal (2019a)

A partir da análise do *ranking* é possível verificar que das 10 ideias legislativas mais populares no Portal: somente 2 foram aprovadas pela CDH, sendo uma já convertida em PEC e a outra encontra-se em processo de conversão (também em PEC); 4 foram debatidas e rejeitadas pela CDH e se encontram arquivadas ou em processo de arquivamento e; quatro (uma

¹⁴⁷ Essa sugestão legislativa já conta mais 1,8 milhões de votos favoráveis por usuários do e-Cidadania em processo de consulta pública no Portal (até a data da coleta de dados). A ideia, conseguiu 20 mil apoios em menos de 24 horas (SENADO FEDERAL, 2019a).

sugestão de 2017 e três de 2018) se encontram ainda em tramitação na CDH, aguardando parecer da Comissão (SENADO FEDERAL, 2019a).

3.1.2 Consulta Pública

A *Consulta Pública* é uma ferramenta que permite o usuário opinar sobre projetos de lei, propostas de emenda à Constituição, medidas provisórias e outras proposições em tramitação no Senado Federal até a deliberação final desse (SENADO FEDERAL, 2019a).

O histórico dessa ferramenta remonta ao PLS nº 77 de 2010 de autoria do Senador Raimundo Colombo que estabelecia que “os sítios da internet do Senado Federal e da Câmara dos Deputados deveriam disponibilizar mecanismos que permitam ao cidadão a manifestação de sua opinião em relação a qualquer proposição legislativa” (SENADO FEDERAL, 2010).¹⁴⁸ No entanto, por tratar o referido PLS de matéria de competência privativa da Casa, a CCJ decidiu por arquivá-lo¹⁴⁹, regulamentado a matéria por meio de Resolução do Senado (Projeto de Resolução do Senado nº 47 de 2013), aprovado em Plenário, tornando-se a Resolução nº 26/2013 do Senado, com a seguinte redação:

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 (SENADO FEDERAL, 2013b).

Passa assim a ferramenta Consulta Pública a integrar, a partir de 2013, o Portal e-Cidadania. De modo que, todo e qualquer usuário cadastrado no Portal, pode manifestar sua opinião acerca de todos os projetos de lei e demais proposições que estão em tramitação Senado

¹⁴⁸ Dispunha o referido projeto que qualquer cidadão, mediante cadastro, poderia apoiar proposições legislativas, sendo que no acompanhamento da tramitação deveria constar o número de pessoas a favor e contra a proposição em análise (SENADO FEDERAL, 2010).

¹⁴⁹ Como narra a relatoria do Senador Marco Maciel: *O Projeto versa sobre organização administrativa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, matéria que os arts. 51, IV, e 52, XIII, da Carta Magna elencam entre as competências privativas de cada uma das Casas do Congresso Nacional, razão pela qual a disciplina proposta para os sítios das duas Casas não pode encontrar abrigo na legislação ordinária. Deve ser matéria, portanto, de resoluções respectivas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal* (SENADO FEDERAL, 2013a, p. 2). Assim a CCJ, em parecer terminativo, decidiu pelo arquivamento do PLS nº 77 e pela apresentação de Projeto de Resolução do Senado nº 47 de 2013, para regular a matéria (SENADO FEDERAL, 2010, 2013a, 2013b).

Federal (incluídos aqui as Sugestões Legislativas – SUG, advindas do *Ideia Legislativa*). A manifestação do usuário na Consulta Pública se dá de forma binária, através da resposta à pergunta “Você apoia essa proposição?”, podendo o usuário escolher entre “Sim” e “Não” (SENADO FEDERAL, 2019a). Como se vê na figura a seguir, exemplificativa do processo de Consulta Pública:

Figura 3: Exemplo de Consulta Pública no Portal e-Cidadania

Fonte: Senado Federal (2019a)

O processo de Consulta Pública, apresenta o título da proposição, seguido de sua ementa e autoria. Há também a “explicação da ementa”, sendo essa um pequeno texto explicativo feito em uma linguagem mais acessível ao usuário, para que esse possa compreender, de uma forma geral, o intento e conteúdo da matéria. Algumas das proposições submetidas à Consulta, especialmente de iniciativa parlamentar, contém um vídeo curto, na própria página de votação, com o parlamentar Relator explicando alguns pontos de sua proposição (SENADO FEDERAL, 2019a).

Se desejar, o usuário pode acessar o texto na íntegra da matéria e também mais detalhes de sua tramitação como: documentos, listas de publicações oficiais, emendas, informações complementares, eventos e prazos importantes. De forma bem prática, o usuário também pode

divulgar a Proposição/Sugestão Legislativa, compartilhando seu link através de suas redes sociais, como Facebook, Google + e Twitter (vide figura 2) (SENADO FEDERAL, 2019a).¹⁵⁰

Cada usuário só pode votar uma única vez em cada Proposição/Sugestão Legislativa em consulta, de modo que, quando realizado o voto, a plataforma pede para que o usuário confirme sua escolha, a fim de que se evite erros, visto que uma vez realizado o voto, esse não pode ser alterado ou apagado.¹⁵¹ Não há prazo preestabelecido de tramitação, as Proposições e Sugestões ficam abertas a voto enquanto estão tramitando no Senado Federal. É dizer, até que sejam sancionadas, promulgadas, enviadas à Câmara dos Deputados ou arquivadas, ficam abertas a Consulta Pública (SENADO FEDERAL, 2019a, 2019b).

Como informa o próprio programa e-Cidadania, a votação da *Consulta Pública* não tem o objetivo de vincular o voto ou opiniões dos senadores, mas sim “sinalizar a opinião do público que participou da consulta, de modo a contribuir com a formação de opinião de cada senador” (SENADO FEDERAL, 2019a). Para esse fim, o Portal informa que os resultados das Consultas são comunicados periodicamente aos gabinetes parlamentares e relatórios relativos às Proposições pautadas em Comissões temáticas são também encaminhados para as secretarias das Comissões e assessorias parlamentares (SENADO FEDERAL, 2019a; Anexo B, p. 6).

Esclarecidos o funcionamento dessa ferramenta, passa-se agora a apresentação de alguns dos dados de resultados obtidos pela ferramenta até então. Os dados são referentes a todo o período de funcionamento da ferramenta, de novembro de 2013, até a data da coleta dos dados em março de 2019.

Desde 2013, mais de 7 mil proposições legislativas receberam votos na ferramenta Consulta Pública, totalizando o total de 18,5 milhões de votos até março de 2019. Esses votos partiram de um total de mais de 7,8 milhões de usuários cadastrados votantes, gerando uma média de 2,3 votos por usuário (SENADO FEDERAL, 2019d).¹⁵²

Por força da Resolução 26/2013, todas as proposições que tramitam no Senado estão abertas para receberem votos, mas nem todas são votadas (SENADO FEDERAL, 2013b).

¹⁵⁰ Há também link facilitado para pesquisa de *hashtag* que mencione a proposição legislativa no Twitter (vide figura 2) (SENADO FEDERAL, 2019a).

¹⁵¹ Para que o usuário ache a proposição legislativa que deseja opinar o Portal oferece mecanismo de busca por: “Palavra-chave”, “Autor”, “Tipo”, “Número” e “Ano” (SENADO, 2019b).

¹⁵² Os números exatos correspondem a 7.217 proposições que receberam votos, a partir de 7.871.012 cidadãos votantes, totalizando o total de 18.546.899 votos. (SENADO FEDERAL, 2019d, p. 1; Anexo A).

Abaixo apresenta-se gráfico que mostra o número de proposições que receberam voto por ano, desde 2013:

Gráfico 4: Número de proposições que receberam voto, por ano, de 2013 a março de 2019

Fonte: Senado Federal (2019d, p. 1)

Quanto ao número de usuários cadastrados votantes, assim como votos totais ao longo dos anos, desde a implementação da ferramenta em 2013, apresentam-se as seguintes progressões:

Gráfico 5: Número de usuários votantes e número total de votos por ano de 2013 a março 2019

Fonte: Senado Federal (2019d, p. 1)

De 2013 a 2014 há de fato um grande crescimento no número de votantes, visto que no ano de 2013 a ferramenta estava em fase de implementação funcionando somente durante dois meses do ano. De 2014 a 2015, nota-se uma estabilização taxa de crescimento na ordem de 48,6%. Mas é o ano de 2016 que marca a popularização dessa ferramenta, aumentando o número de votantes em mais de vinte e cinco vezes, ultrapassando a faixa dos 2,3 milhões. Após isso, de 2016 a 2018, a ferramenta tem crescido de forma constante a uma taxa média de 34,1% ao ano. Portanto, diferente da ferramenta *Ideia Legislativa*, não notou-se queda no número de usuários da Consulta Pública no ano eleitoral de 2018.

Quanto ao perfil desses autores e apoiadores, nota-se uma tendência muito semelhante à ferramenta *Ideia Legislativa* com um predomínio marcante de usuários da região sudeste do Brasil. São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais ocupam os três primeiros lugares da lista com 48,5% de todos os votos, ou seja, praticamente metade. Em seguida, se encontram dois estados da região Sul, também na faixa de mais de 1 milhão de votos cada. Nas demais posições, alguns estados da região Nordeste (Bahia, Pernambuco e Ceará), também figurando na lista o Distrito Federal e Santa Catarina, mas nenhum estado da região Norte (SENADO FEDERAL, 2019d).

Tabela 2: Dez estados com maior número de votos na ferramenta Consulta Pública

UF do Cidadão	Votos
SP	4.819.468
RJ	2.357.082
MG	1.827.888
RS	1.289.561
PR	1.097.048
SC	788.767
BA	763.410
DF	726.276
PE	603.575
CE	529.562

Fonte: adaptado de Senado Federal (2019d, p. 2)

Passando agora a um exame mais detido acerca das matérias mais votadas na Consulta Pública, abaixo apresenta-se uma lista das dez matéria que mais receberam votos totais (positivos e negativos), contendo as seguintes informações: título da matéria com breve descrição de seu conteúdo, se aberta ou encerrada a votos, e sua atual situação no Senado; número de votos a favor (“Sim”); número de votos contra (“Não”); e votos totais.

Quadro 4: Dez matérias (descrição e situação atual) por maior quantidade de votos totais (votos positivos e votos negativos) na Consulta Pública

Matéria	Sim	Não	Total
1. 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 – Encerrada (arquivada ao final da legislatura)	1.859.116	10.699	1.869.815
2. SUG 30/2017 - Fim do auxílio moradia para deputados, juízes senadores – Aberta (na CDH aguardando parecer)	1.802.585	9.486	1.812.071
3. PDS 175/2017 - Convoca plebiscito sobre a revogação do Estatuto do Desarmamento – Encerrada (retirada pelo parlamentar autor)	731.679	950.220	1.681.899
4. SUG 2/2018 - Criminalizar, como terrorismo, a invasão de propriedades por movimentos como MST e o MTST - Encerrada (Rejeitada pela CDH)	521.017	388.888	909.905
5. SUG 15/2014 - Regular a interrupção voluntária da gravidez, dentro das doze primeiras semanas de gestação, pelo sistema único de saúde - Encerrada (arquivada ao final da legislatura)	423.404	381.116	804.520
6. SUG 24/2018 - Tornar crime o ensino de ideologia de gênero nas escolas brasileiras - Aberta (na CDH aguardando parecer)	321.124	249.292	570.416
7. 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 - Encerrada (arquivada ao final da legislatura)	28.964	430.121	459.085
8. SUG 11/2017 - Anistia ao Senhor Deputado Federal Jair Messias Bolsonaro ¹⁵³ - Encerrada (Rejeitada pela CDH)	223.094	221.433	444.527
9. PLS 515/2017 - Altera a Lei nº 7.716/1989 e o Código Penal, para definir os crimes resultantes de discriminação ou preconceito de gênero, sexo, orientação sexual e	423.321	7.262	430.583

¹⁵³ A sugestão legislativa em comento faz menção a ação penal que tramita no Supremo Tribunal Federal - STF tendo como réu Jair Messias Bolsonaro (que na época ocupava o cargo de Deputado Federal), acusado de praticar os crimes de incitação ao crime de estupro e injúria contra a Deputada Maria do Rosário. O fato ganhou relevo nacional e ficou conhecido como caso Maria do Rosário (Inquérito 3932 e Petição 5243, Relator: Min. Luiz Fux, Primeira Turma – Supremo Tribunal Federal – STF).

identidade de gênero - Aberta (na CCJ aguardando parecer)			
10. 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" - Encerrada (retirada pelo parlamentar autor)	199.873	210.819	410.692

Fonte: elaborada pelo autor com dados de Senado Federal (2019a;2019d)

Somadas, essas matérias correspondem a mais da metade (9,3 milhões ou 50,6 %) de todos os votos realizados na consulta pública (18,5 milhões). De início é possível verificar que somente três das dez matérias ainda estão abertas para votação (2. SUG 30/2017; 6. SUG 24/2018 e 9. PLS 515/2017), ou seja, ainda estão tramitando na casa, estando as demais encerradas por variadas situações: arquivada ao final da legislatura¹⁵⁴, retirada pelo próprio parlamentar autor ou arquivadas pela CDH.

Mais da metade das proposições legislativas dessa lista são advindas do próprio e-Cidadania, o PLS 515/2017 (advindo da SUG nº 28/2017) e as demais SUG's. Das cinco Sugestões Legislativas nessa lista, duas receberam parecer da CDH pelo arquivamento (4. SUG 2/2018 e 8. SUG 11/2017), duas ainda aguardam parecer da Comissão (2. SUG 30/2017 e 6. SUG 24/2018) e uma foi arquivada. Essa última, a número 5 da lista, SUG 15/2014, que buscava regular a interrupção voluntária da gravidez, dentro das 12 primeiras semanas de gestação, pelo Sistema Único de Saúde, foi debatida em cinco audiências públicas e recebeu relatório contrário do Relator, que não chegou a ser votado na Comissão, sendo a Sugestão Legislativa arquivada em razão do fim da Legislatura, com fundamentação no Art. 332 do Regimento Interno do Senado e nas orientações contidas no Ato da Mesa do Senado Federal nº 2 de 2014 (SENADO FEDERAL, 1970, 2019a).

Vale destacar que as cinco primeiras matérias que integram o *ranking* das mais votadas, também são as medidas com a maior quantidade de votos positivos ("Sim"), quais sejam: 1) a PEC 106/2015 (encerrada), previa a redução número de deputados e senadores com 1,8 milhões de votos positivos; 2) a SUG 30/2017 (aberta), do fim do auxílio moradia para deputados, juízes

¹⁵⁴ Art. 332. do Regimento Interno do Senado: *Ao final da legislatura serão arquivadas todas as proposições em tramitação no Senado, exceto: I – as originárias da Câmara ou por ela revisadas; II – as de autoria de Senadores que permaneçam no exercício de mandato ou que tenham sido reeleitos; III – as apresentadas por Senadores no último ano de mandato; IV – as com parecer favorável das comissões; V – as que tratem de matéria de competência exclusiva do Congresso Nacional (Const., art. 49); VI – as que tratem de matéria de competência privativa do Senado Federal (Const., art. 52); VII – pedido de sustação de processo contra Senador em andamento no Supremo Tribunal Federal (Const., art. 53, §§ 3º e 4º, EC nº 35/2001).* (SENADO FEDERAL, 1970).

e senadores, também com 1,8 milhões; 3) a PDS 175/2017 (encerrada) que previa convocação de plebiscito sobre a revogação do Estatuto do Desarmamento, com mais de 730 mil votos; 4) a SUG 2/2018 (encerrada) que previa a criminalização, como terrorismo, da invasão de propriedades por movimentos como MST e o MTST, com mais de 520 mil votos; 5) e a SUG 15/2014 (encerrada), buscava regular a interrupção voluntária da gravidez, dentro das doze primeiras semanas de gestação, pelo Sistema Único de Saúde, com mais de 420 mil votos a favor (SENADO FEDERAL, 2019d).

Do lado oposto, as cinco matérias que mais receberam votos negativos (“Não”), não coincidem com as cinco matérias com o maior número de votos totais, e são as seguintes: 1) a PDS 175/2017 (encerrada) que previa convocação de plebiscito sobre a revogação do Estatuto do Desarmamento, com mais de 900 mil votos contrários; 2) a PDS 106/2013 (encerrada) que buscava sustar os efeitos de Resolução do CNJ que dispõe sobre casamento civil e união estável entre pessoas do mesmo sexo, com mais de 430 mil votos negativos; 3) a SUG 2/2018 (encerrada) que previa a criminalização, como terrorismo, da invasão de propriedades por movimentos como MST e o MTST, com mais de 388 mil votos “Não”; 4) a SUG 15/2014 (encerrada), buscava regular a interrupção voluntária da gravidez, dentro das doze primeiras semanas de gestação, pelo Sistema Único de Saúde, com mais de 381 mil contrários; 5) e a PEC 55/2016 (promulgada), a única matéria que não figurou na lista das dez matérias com maior quantidade de votos totais, conhecida como PEC dos teto dos gastos públicos¹⁵⁵, com mais de 345 mil votos contrários (em contraste a 23 mil votos a favor) (SENADO FEDERAL, 2019d).

3.1.3 Evento Interativo

O *Evento Interativo* é uma ferramenta do Portal e-Cidadania que permite que os usuários assistam e participem de audiências públicas, sabatinas e outros eventos abertos,

¹⁵⁵ A PEC/55 foi aprovada ao final de 2016 e conforme a ementa explicativa do Programa e-Cidadania “*Institui o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por 20 exercícios financeiros, existindo limites individualizados para as despesas primárias de cada um dos três Poderes, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União; sendo que cada um dos limites equivalerá: I - para o exercício de 2017, à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2% e II - para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA. Determina que não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos: I - transferências constitucionais; II - créditos extraordinários III - despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições; e IV - despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.*” (SENADO FEDERAL, 2019a).

através do envio de comentários, perguntas e acesso a documentos disponibilizados durante o evento (SENADO FEDERAL, 2019a).

No âmbito do Senado Federal uma série de tipos de eventos acontecem todos os anos, como por exemplo: audiências públicas; sabatinas; eventos interativos; sessões de debate temático; seminários; palestras; mesas-redondas; e Congressos. Em regra, tais eventos são abertos à participação popular¹⁵⁶, justamente por tomarem lugar em uma das Casas do Legislativo, em um Estado Republicano permeado pelo princípio democrático (art. 1º CF/88) e da publicidade (art. 37, caput, CF/88), tratando de temas de relevante interesse público.

Nesse sentido, por exemplo, as sabatinas, segundo o Regimento Interno, devem possibilitar a participação da sociedade por meio de envio de informações e perguntas sobre o sabatinado:

Art. 383, II, Regimento Interno do Senado: o exame das indicações feitas na forma do inciso III do art. 52 da Constituição Federal seguirá as seguintes etapas:

[...]

c) o portal do Senado Federal possibilitará à sociedade encaminhar informações sobre o indicado ou perguntas a ele dirigidas, que serão submetidas ao exame do relator com vistas ao seu aproveitamento, inclusive quanto à necessidade de realização de audiência pública em face das informações e indagações recebidas;(SENADO FEDERAL, 1970).

Outrossim, as audiências públicas por tratarem de assunto de interesse público relevante, também têm esse caráter de abertura à participação social (art. 93, II, RI do Senado¹⁵⁷). Conforme informações do Portal, “as audiências públicas das Comissões, sabatinas de autoridades e indicados para cargos públicos, e sessões de debates temáticos realizadas no Plenário são, por padrão, interativas”, sendo assim transmitidas pela ferramenta *Evento Interativo* (Anexo B, p. 6). Já os demais tipos de eventos, a critério dos presidentes dos órgãos ou organizadores responsáveis por estes, podem fazer uso dessa ferramenta da plataforma para

¹⁵⁶ Apesar de a regra ser o caráter aberto dessas reuniões, há sim a previsão no Regimento do Senado de reuniões secretas e, portanto, sem acesso do público, como por exemplo, quando o Senado tem de se manifestar sobre: declaração de guerra (Const., art. 49, II); acordo sobre a paz (Const., art. 49, II); escolha de chefe de missão diplomática de caráter permanente (Const., art. 52, IV); ou por deliberação do Plenário, mediante proposta da Presidência ou a requerimento de qualquer Senador (art. 191, Regimento Interno) (SENADO FEDERAL, 1970).

¹⁵⁷ Art. 93, Regimento Interno do Senado: *A audiência pública será realizada pela comissão para: I – instruir matéria sob sua apreciação; II – tratar de assunto de interesse público relevante* (SENADO FEDERAL, 1970).

sua transmissão, fazendo solicitação prévia à equipe do Portal (SENADO FEDERAL, 2019a; Anexo B, p. 6).

Essa é uma ferramenta que presente no Portal desde 2012 e funciona a partir da criação, pela equipe do e-Cidadania, de uma página específica para cada evento. Nessa página, o usuário, mesmo que não cadastrado, pode assistir aos eventos ao vivo, e também ter acesso a eventos já ocorridos, visto que o vídeo do evento fica disponibilizado na página após seu encerramento (SENADO FEDERAL, 2019a).

A página oferece informações acerca do evento, como: órgão organizador, finalidade, pauta, local de realização e informações acerca da qualificação dos convidados. Também é possível obter documentos disponibilizados no evento tais como apresentações e relatórios. Ao usuário, desde que cadastrado, ou pelo telefone via “Alô Senado”, é permitido que envie comentários e dúvidas (limitado a 140 caracteres), em eventos em andamento, ou até mesmo antes da realização do mesmo, visto que as páginas dos eventos ficam disponíveis no Portal assim que as pautas oficiais são publicadas. Tais funcionalidades podem ser verificadas na figura disposta abaixo, exemplificativa de Evento Interativo (SENADO FEDERAL, 2019a).

Figura 4: Exemplo de Evento Interativo no Portal e-Cidadania

EVENTO INTERATIVO

Audiência Pública CDH Encerrado 05/11/2018 - 09:14

A política de contratação para Jovens Aprendizes

Jovens aprendizes - CDH - 05/11/20...

PERGUNTAS E COMENTÁRIOS (1082)

Imprimir declaração de participação no evento

LIDO AO VIVO **VER LEITURA**

BIANCA MINGOTE ANSELMO – DF
No Programa Jovem Aprendiz, existe um percentual de vagas para estudantes que residem em áreas rurais?
18h38 – 01/11/2018

LIDO AO VIVO **VER LEITURA**

DIEGO BORGES DE FREITAS – RS
Complicado, eu fui menor aprendiz em uma empresa, as mesmas funcoes que todos, porem 4 horas de seg. a sexta e eles 7h. E o meu salário era de 190 por mês, sem direitos, primeiro emprego ou escravidão
08h44 – 05/11/2018

LIDO AO VIVO **VER LEITURA**

RICARDO COSTA – PA
Sou favorável, pois foi através dele que conseguir meu primeiro emprego de carteira assinada e uma grande experiência no mercado de trabalho e seria ótimo se todos os jovens tivesse a mesma oportunid.
08h13 – 05/11/2018

Pautas e Convidados

Documentos de referência

Fonte: Senado Federal (2019a)

Segundo informações do próprio Portal, todos os comentários enviados pelos usuários cadastrados são avaliados conforme os Termos de Uso. Assim, a medida que enviados, não são instantaneamente publicados, passando antes por um processo de moderação e, respeitando os

Termos de Uso, são publicadas, do contrário, arquivados. Entre outras vedações constantes dos Termos de Uso, notadamente em seu item 6, não serão aceitos comentários que, por exemplo: tratem de assunto diverso do tema do evento; sejam repetidos pelo mesmo usuário ou incompreensíveis; contenham declarações de cunho pornográfico, pedófilo, racista, violento, ou ainda ofensivas à honra, à vida privada, à imagem, à intimidade pessoal e familiar, à ordem pública, à moral, aos bons costumes ou às cláusulas pétreas da Constituição (SENADO FEDERAL, 2019a; 2019b).

Os comentários e perguntas que enviados, podem ser lidos ao vivo, durante a realização do evento, ao juízo do presidente do órgão/autoridade responsável pelo evento ou do parlamentar ou expositor que faz uso da palavra (Anexo B, p. 6). De modo que, os que forem lidos são marcados pela equipe do Portal com uma *tag* de “lido ao vivo”, podendo o usuário clicar na *tag* e ser redirecionado para o momento do vídeo em que seu comentário/pergunta foi lido. O usuário que participar do evento, tendo sua pergunta ou comentário publicado, pode imprimir na própria página do evento, após encerrado, uma declaração de participação¹⁵⁸. Segundo informa o Portal, “todos os comentários publicados na página do evento são repassados para a Secretaria da comissão respectiva ou órgão responsável pelo evento” (SENADO FEDERAL, 2019a).

Desde 2012, com o início de funcionamento dessa Ferramenta foram realizados 1.716 eventos interativos na plataforma, sendo que 1.696 contaram com comentários (98,8% dos eventos), e 661 eventos tiveram comentários lidos ao vivo durante o evento (38,5% dos eventos). Foram mais de 22 mil participantes, com mais de 51 mil comentários/perguntas postados e 3.5 mil desses comentários lidos (6,9 % dos comentários) (SENADO FEDERAL, 2019e; Anexo A).¹⁵⁹

É possível verificar a progressão do número de eventos interativos transmitidos pela ferramenta através do gráfico:

¹⁵⁸ O usuário recebe um e-mail notificando quando o certificado de participação se encontra pronto para impressão. O certificado vem devidamente assinado pelo coordenador do Programa e-Cidadania e conta com um código de verificação e um *QR Code*, que podem ser utilizados para validação do certificado no próprio Portal. Há informações também acerca do evento, como carga horária total e de que forma se deu a participação do usuário (perguntas/comentários) (SENADO FEDERAL, 2019a).

¹⁵⁹ Os números exatos são: 22.157 participantes nos eventos; 51.017 comentários e; 3.535 comentários lidos (SENADO FEDERAL, 2019e; Anexo A).

Gráfico 6: Número de eventos interativos, eventos com comentários e eventos com comentários lidos ao vivo por ano, de 2012 a março de 2019

Fonte: Senado Federal (2019e, p. 1)

Nota-se um aumento gradual no número de eventos desde de 2012 até 2017, ano que marcou o pico no número de eventos realizados por ano na Casa, com 464 eventos (461 com comentários), apresentando uma queda no ano eleitoral de 2018. Já os eventos com comentários lidos ao vivo, não apresentam queda no ano de 2018, pelo contrário, desde 2012 apresentam um crescimento constante, mostrando o surgimento e solidificação de uma tendência na Casa de leitura dos comentários advindos do Portal e-Cidadania.

Os tipos de eventos transmitidos na ferramenta são de variados tipos, sendo o mais comum as audiências públicas, seguidas de sabatinas, eventos interativos e sessões de debate temático, mas também já foram transmitidos na ferramenta seminários, palestras, mesas-redondas e até Congressos. Abaixo elenca-se tabela que distingue o número de eventos, perguntas e participantes e demais informações por tipo de evento:

Tabela 3: Números eventos, eventos com perguntas, eventos com perguntas lidas ao vivo, número de perguntas, número de perguntas lidas ao vivo e número de participantes por tipo de evento.

Tipo de Evento	Eventos	Eventos com perguntas	Eventos com perguntas lidas ao vivo	Perguntas	Perguntas lidas ao vivo	Participantes
Audiência Pública	1.327	1.322	550	48.685	3.087	19.595
Sabatina	190	189	51	3.752	206	1.737
Evento Interativo	134	120	37	2.584	160	846
Sessão de Debate Temático	20	20	4	1.005	15	392
Seminário	36	36	15	391	54	166
Palestra	4	4	4	37	13	15
Mesa-redonda	1	1	0	21	0	11
Congresso	4	4	0	13	0	8

Fonte: elaborado pelo Autor com dados do Senado Federal (2019e, p. 2; Anexo A)

Quanto aos participantes desses eventos, e também comentários, pode-se observar a seguinte progressão ao longo dos anos:

Gráfico 7: Número comentários, participantes e comentários lidos por ano, de 2012 a março de 2019

Fonte: Senado Federal (2019e, p. 1)

De 2013 a 2017, nota-se um crescimento constante no número de participantes dos eventos (a uma taxa média anual de 136%, ou seja, mais que dobrando) e assim consequentemente dos comentários e da leitura de comentários. De modo que, no ano eleitoral de 2018, o número de participantes e comentários teve uma queda, com exceção dos comentários lidos ao vivo, que continuaram com a tendência de crescimento.

Quanto ao perfil desses participantes, nota-se uma tendência muito semelhante às ferramentas *Ideia Legislativa* e *Consulta Pública*, com uma pequena alteração. Ainda verifica-se o predomínio marcante de participantes da região Sudeste do Brasil, com São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais ocupando os três primeiros lugares da lista com 43,3% de todos participantes. Em seguida, surge a discrepância em relação às outras ferramentas, com o Distrito Federal ocupando o quarto lugar, seguido de dois estados da região Sul, Rio Grande do Sul e Paraná. Nas demais posições, alguns estados da região Nordeste (Bahia, Pernambuco e Ceará), também figurando na lista o estado de Santa Catarina, mas nenhum estado da região Norte (SENADO FEDERAL, 2019e).

Tabela 4: Dez Estados com maior número de participantes, com número de comentários

UF do Cidadão	Participantes	Comentários
SP	4.734	10.089
RJ	2.486	5.234
MG	2.379	5.047
DF	1.406	8.319
RS	1.307	2.559
PR	1.227	2.810
BA	1.149	2.256
SC	1.014	2.164
PE	829	1.469
CE	614	1.942

Fonte: elaborado pelo Autor com dados do Senado Federal (2019e, p. 3; Anexo A)

Superado tais ponto, passa-se a uma análise mais detida dos eventos com maior número de participações no Portal. Assim, lista-se abaixo ranking dos dez eventos com maior número de participações (somatório de perguntas e comentários), contendo: data do evento; título, tipo de evento e comissão organizadora; número de participações e; número de participantes.

Quadro 5: Dez eventos interativos com maior número de participações (perguntas e comentários), e número de participantes e data

Data	Título	Participações	Participantes
09/04/18	1. Transparência e demais assuntos relacionados ao Sistema "S" - Audiência Pública da CTFC	2.400	1.574
08/02/17	2. Sabatina de Alexandre de Moraes, indicado ao cargo de Ministro do STF - Sabatina da CCJ	1.674	1.006
26/04/16	3. Debate sobre a SUG nº 15, que regula a interrupção voluntária da gravidez pelo SUS - Audiência Pública da CDH	1.270	521
21/07/15	4. Debate sobre a SUG nº 15, que regula a interrupção voluntária da gravidez pelo SUS - Audiência Pública da CDH	1.179	621
10/10/18	5. A política de contratação para Jovens Aprendizizes - Audiência Pública da CDH	1.082	1.008
06/10/14	6. Regulamentação do uso da maconha: posicionamento dos atores sociais contrários a qualquer liberação - Audiência Pública da CDH	1.048	113
30/04/15	7. Debate sobre a SUG nº 15, que regula a interrupção voluntária da gravidez pelo SUS - Audiência Pública da CDH	937	161
01/08/14	8. Maconha: políticas públicas brasileiras e legislação nacional - Audiência Pública da CDH	907	129
30/04/15	9. Confronto entre a Polícia Militar e os Professores do Paraná - Audiência Pública da CDH	819	180
23/10/15	10. Debater pesquisas médico-farmacológica-clínicas com a droga fosfoetanolamina - Audiência Pública da CCT	800	200

Fonte: elaborado pelo autor com dados do Senado Federal (2019e; Anexo A)

É possível perceber que, a ampla maioria dos eventos com maior participação são audiências públicas (9 de 10), sendo somente um desses eventos uma Sabatina (do Ministro Alexandre de Moraes ao cargo de Ministro de STF). Também percebe-se que a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa – CDH é a Comissão com o maior número de eventos com maior participação (7 de 10).

Insta destacar também, que metades dos eventos interativos com maior participação têm relação com a ferramenta *Ideia Legislativa* e a instrução da CDH em matéria de *Sugestões Legislativas*, como demonstrado a seguir. Duas audiências foram realizadas para instruir a Sugestão Legislativa nº 8 de 2014 sob apreciação da CDH: a audiência pública “6. Regulamentação do uso da maconha: posicionamento dos atores sociais contrários a qualquer liberação” realizada em 06/10/14; e a audiência pública “8. Maconha: políticas públicas brasileiras e legislação nacional” realizada em 01/08/14. E três das audiências públicas, que figuram entre as dez maiores participações, eventos da posição 3, 4 e 7 da lista acima, foram realizadas para instruir a *Sugestão Legislativa* nº 15 de 2014 sob a apreciação da CDH, que buscava regular a interrupção voluntária da gravidez, dentro das 12 primeiras semanas de gestação, pelo Sistema Único de Saúde. Especificamente sobre essa matéria, ao todo foram realizadas cinco audiências públicas, sendo que ao final a CDH não emitiu parecer acerca da sugestão, sendo esta arquivada pelo fim da legislatura (com fundamentação no art. 332 RI Senado) (SENADO FEDERAL, 1970, 2019a, 2019e).

3.2 Portal e-Democracia

O portal e-Democracia é uma iniciativa da Câmara dos Deputados, criado em junho de 2009, com o objetivo de:

[...] aprimorar o relacionamento entre cidadãos e deputados, fortalecendo o princípio representativo, de modo a mitigar um dos mais importantes déficits democráticos apontados pela literatura, qual seja a sensação de distanciamento entre a sociedade e seus representantes, em especial os do poder legislativo. Além disso, objetiva-se contribuir com a ampliação da transparência no processo legislativo e com uma melhor compreensão, pela sociedade, da complexidade do trabalho legislativo (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019a).

O Programa e-Democracia é administrado pela Seção de Gestão do Portal e-Democracia, no âmbito organizacional do Laboratório Hacker da Câmara dos Deputados, órgão criado e regulamentado pela Resolução da Câmara dos Deputados nº 49 de 2013, subordinado administrativamente à Diretoria Geral da Casa (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2013, 2019a).

A ideia para a criação do Portal partiu de um grupo de pesquisa intitulado Observatório de Práticas Legislativas Internacionais pertencente a Assessoria de Projetos e Gestão Estratégica (Aproge) da Diretoria-Geral da Câmara dos Deputados. Esse grupo, viu a possibilidade de utilizar a internet como um instrumento para promover maior interação entre

o parlamento e a sociedade, trazendo maior transparência e participação popular ao processo legislativo. Mapeando experiência estrangeiras dessa natureza e recebendo sugestões de parlamentares, servidores da Casa e grupos da sociedade civil, o grupo definiu a versão inicial do projeto, que fora aprovada pela Presidência da Casa para um projeto piloto entre o período de junho de 2009 a agosto de 2010 (FARIA, 2012, p. 189-190).

O projeto piloto foi organizado para funcionar por um sistema de comunidades virtuais temáticas que possibilitavam aos usuários debater sobre projetos de lei que tramitavam na Câmara dos Deputados, em um ambiente virtual de deliberação pública. As duas primeiras comunidades criadas na plataforma tinham como objetos: o projeto de lei que discutia a política de mudança do clima e; o projeto que criava o Estatuto da Juventude¹⁶⁰. Adicionalmente, o Portal contava com uma ferramenta intitulada “Espaço Cidadão” (que a partir de 2011, passou a se chamar “Espaço Livre”), que permitia a livre discussão geral sobre temas do interesse dos usuários. Durante o período piloto, de 2009 a 2010, cinco comunidades virtuais temáticas foram desenvolvidas e oitenta e cinco tópicos foram criados no Espaço Livre (FARIA, 2012).¹⁶¹

O Portal, até o ano de 2016, em que passou por uma ampla reformulação que deu origem a sua atual versão, funcionava em torno de comunidades virtuais legislativas (CVL), que constituíam redes sociais de pessoas por área de interesse. Nessas CVL's os participantes podiam interagir entre si em bate-papos coletivos, participar de enquetes, contribuir com informações e estudos, auxiliar na formação de uma biblioteca digital, dentre outras formas de participação. Além disso, o Portal já contava com fóruns temáticos (com moderação) acerca de projetos de lei em discussão na Casa, e também o Wikilegis, ferramenta de construção colaborativa de textos legais, criados mediante solicitação dos parlamentares (FARIA, 2012; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019a).

No ano de 2013, a Resolução da Câmara dos Deputados nº 49 cria o Laboratório Hacker, organizando toda a estrutura administrativa desse órgão, incluindo a Seção de Gestão

¹⁶⁰ No que tange especificamente a esse projeto, Cristiano Faria, em entrevista dada a Isabele Mitozo afirma que o Estatuto da juventude foi “a primeira lei construída no e-Democracia e, segundo a relatora do projeto, a deputada Manuela D’Ávila, cerca de 30% do projeto foi construído com as contribuições do e-Democracia.” (MITOZO, 2014, p. 188).

¹⁶¹ Como bem explicita Cristiano Faria (2012), idealizador do Portal e-Democracia, em face do custo organizacional do projeto, o arranjo inicial do Portal previa duas esferas de discussão, uma moderada (CVL) e a outra livre de moderação (Espaço Livre). As comunidades virtuais, recebiam o apoio e moderação da equipe do Portal, pesquisadores, assessores de comissão, consultores legislativos e até participação parlamentar, no gerenciamento e aproveitamento das discussões feitas no âmbito dessas comunidades (FARIA, 2012, p. 191).

do Portal e-Democracia. Portanto, tecnicamente, a resolução em questão não regulamenta o funcionamento, objetivos e ferramentas do Portal e-Cidadania em si, mas sim cria e regulamenta o órgão responsável pela sua administração e funcionamento (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2013).¹⁶²

Atualmente, para fazer utilização das ferramentas do Portal, o usuário deve escolher entre dois tipos de cadastro, pessoa física ou pessoa jurídica. No cadastro de pessoa física deve fornecer as seguintes informações: nome; e-mail válido¹⁶³; senha de acesso; informar o país e a unidade federativa de nascimento.¹⁶⁴ Já no caso de conta do tipo pessoa jurídica só não é solicitado o país e unidade da federação de nascimento.¹⁶⁵ Outra opção é vincular seu cadastro, no caso de pessoa física, à uma conta Facebook ou Google, utilizando os dados dessas contas para realizar o cadastro (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019a). Há também na fase de cadastramento, tanto para pessoa física e jurídica, um processo de verificação de imagem (Captcha) que visa evitar que *bots* ou scripts mal-intencionados efetuem cadastros (VON AHN, 2003). Após concluído esse processo, o Portal permite, se assim desejar o usuário, mas não como requisito para uso da ferramenta, que sejam inseridas informações pessoais em seu perfil como: data de nascimento, cadastro de pessoa física - CPF, título de eleitor, telefone, endereço, redes sociais, entre outras (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019a).

No que tange à possibilidade de mais de um cadastro por usuário ou utilização de *bots* ou *scripts* mal-intencionados na plataforma, de acordo com informações da Administração do Portal, os cadastros são feitos a partir de login único da Câmara dos Deputados, de

¹⁶² Art. 4º, Resolução nº 49 da Câmara dos Deputados: *Fica criado o Laboratório Ráquer na estrutura administrativa da Diretoria-Geral. § 1º O Laboratório Ráquer contará com espaço físico, de acesso e uso livres para qualquer cidadão, especialmente programadores e desenvolvedores de softwares preferencialmente livres, parlamentares e servidores públicos, onde poderão utilizar dados públicos de forma colaborativa para ações de cidadania. § 2º O funcionamento do ambiente ráquer referido no § 1º contará com a participação da sociedade, nos termos de portaria do Diretor-Geral.* (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2013).

¹⁶³ Os e-mails cadastrados são validados por mensagem automáticas enviada pelo Portal e-Democracia para o e-mail informado. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019b).

¹⁶⁴ A unidade federativa só é exigida se o país de nascimento selecionado for o Brasil. Também é facultado ao usuário, durante o cadastro, tanto de pessoa física como jurídica, o *upload* de arquivo de imagem com foto de identificação do usuário (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019a).

¹⁶⁵ Em entrevista, Cristiano Faria, idealizador do Portal aponta que houve uma opção por manter simples a quantidade de dados exigida no cadastro como forma de facilitar o acesso do usuário, como descreve na passagem: “De forma geral, nossa ideia aqui é de amplo acesso, ampla possibilidade de participação. Só precisa fazer o login, que é muito simples. A discussão era “vamos fazer esse login?”. Os deputados querem saber idade, gênero, e nós não temos esses dados, mas, foi deliberadamente decidido que era melhor a gente facilitar o acesso. É um cadastro simples, nome, e-mail, e em um minuto você começa a participar. Nome, e-mail e unidade da federação, já que UF é uma informação de que a gente não queria abrir mão, porque é muito importante para os deputados.” (MITOZO, 2014, p. 194).

responsabilidade da Diretoria de Tecnologia – DITEC, sendo que, em linhas gerais, as medidas para evitar cadastros duplicados são “a utilização de login por redes sociais, confirmação de e-mail via links e a utilização do sistema *recaptcha*” (Anexo C, item 1.f). Vale destacar que, os Termos de Serviço do Portal não possuem disposição expressa no sentido de proibir a realização de mais de um cadastro por cidadão, havendo somente vedação de utilização de nomes pré-existentes na plataforma (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019b).¹⁶⁶ Quanto ao uso de *bots* ou scripts automatizados, a Administração do Programa informou que já houve alguns casos identificados até o ano de 2018, mas não informou o número de ocorrências ou maiores informações sobre os episódios (Anexo C, item 1.h).

Quanto ao número de usuários do Portal, atualmente o e-Democracia conta com 67.795 usuários cadastrados (dados de março/2019)¹⁶⁷, de acordo com informações fornecidas pela equipe que administra o Portal (Anexo C). Até 2016, fase em que o Portal sofrera reformulações e entrou na nova e atual versão, o programa contava com 40,9 mil usuários cadastrados, sendo que no ano de 2017 esse número subiu para 61,3 mil, e em 2018 haviam 67,2 mil cadastrados. Não foram fornecidos dados referentes a anos individuais anteriores a nova versão da plataforma (antes de 2016 – versão antiga do Portal). (Anexo C, itens 1.a, 1.b, 1.d). Mais informações podem ser visualizadas no gráfico a seguir:

¹⁶⁶ Item 2.6, Termos de Serviço: *Por ocasião do cadastro no site, não serão admitidos nomes de usuários que possam levar os demais usuários a acreditar que esse fala em nome de outra pessoa ou organização, bem como utilização de nomes pré-existentes na plataforma.* (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019b).

¹⁶⁷ A equipe do Portal não fez distinção entre cadastros de pessoas jurídicas e físicas nas informações prestadas (mesmo havendo tal distinção/opção atualmente no momento do cadastro), informando que o “cadastro na plataforma é único e se aplica a todas as modalidades” (Item 1.a Anexo C).

Gráfico 8: Número de acessos¹⁶⁸, novos usuários e cadastros totais por ano de 2016 a 2019 no Portal e-Democracia

Fonte: Laboratório Hacker (Anexo C, p. 13)

Quanto ao perfil desses usuários, as únicas duas métricas disponíveis para análise são a UF de nascimento do usuário e o meio utilizado para acesso ao Portal. Quanto a primeira métrica, no entanto, 98,1% (66.558) dos usuários não têm informações cadastradas acerca da sua UF de origem.¹⁶⁹ O que pode ter ocorrido devido a usuários que se cadastraram usando contas do Facebook ou Google, ou optaram por fazer uma conta pessoa jurídica (em que não

¹⁶⁸ Essa métrica se refere ao número de sessões abertas no site, sendo que o número de visualizações de página informado, de 2016 a 2019 (março) foi de 1.122.220 (item d, Anexo C). Conforme informa o Google Analytics, “a sessão é um grupo de interações de usuários com o seu website que ocorrem em um determinado período”, no caso por padrão esse período é de 30 minutos, já visualização de página (pageviews) é a métrica que mede o “número total de páginas exibidas” pelo website (GOOGLE, 2019b).

¹⁶⁹ Dos usuários que declararam o UF de origem (menos de 2%), os cinco estados com maior número de usuários são: São Paulo com 404; Rio de Janeiro com 191; Minas Gerais com 147; Paraná com 115; e Distrito Federal com 110. (Anexo C, item 1.c).

há necessidade de informar UF de origem). Quanto ao meio de acesso à plataforma, desde 2016 (nova versão), o meio mais utilizado são computadores com 57,06% dos acessos, seguindo de dispositivos móveis (*mobile*) com 41,55% e por fim tablets com 1,39% dos acessos. (Anexo C, itens 1.c e 1.e).

No que tange à liberdade de manifestação no âmbito do Portal, cabe destacar que, não há moderação prévia dos conteúdos postados, sendo que eventuais abusos e infrações aos Termos de Serviço são analisadas pela equipe do Portal mediante sinalização da própria comunidade que utiliza a plataforma (Anexo C, item 1.i). Segundo os Termos de Serviço, não são aceitas postagens com vocabulário ofensivo ou desrespeitoso (ameaçador, vulgar, obsceno, preconceituoso, racista) ou linguagem excessiva que veicule ofensas, calúnias, injúrias e difamações, sendo também vedado ao usuário a promoção de propaganda política no Portal, sob pena de advertência, suspensão ou cancelamento da conta e remoção do material postado (CÂMARA DOS DEPUTADOS 2019b).¹⁷⁰

Uma das características mais distintiva do Portal e-Democracia é que esse fora desenvolvido como software livre, tendo assim o seu código aberto (*opensource*). Assim, qualquer desenvolvedor pode ter acesso ao código-fonte da plataforma¹⁷¹, analisá-lo e colaborar com seu desenvolvimento. Essa característica permite que a plataforma seja utilizada em outras áreas além da Câmara dos Deputados. E dado a sua natureza *modular* e *extensível*, é possível que a instituição que faça uso desse software não utilize todas as ferramentas disponíveis ou até desenvolva novas ferramentas para serem incluídas na plataforma, de acordo com a necessidade de seu uso. A exemplo disso, a plataforma e-Democracia já é utilizada pela Câmara Legislativa

¹⁷⁰ É o que se vê nos itens 8.4, 8.5 e 9.9 dos Termos de Serviço do Portal: “8.4. Não serão aceitas postagens que contenham vocabulário ofensivo ou desrespeitoso, tampouco aquelas com linguagem excessiva que veicule ofensas, calúnias, injúrias e difamações. 8.5. As postagens deverão atentar para o devido respeito à privacidade de terceiros, não podendo revestir-se de caráter ameaçador, vulgar, obsceno, preconceituoso, racista ou de alguma forma censuráveis, sob as penas da Lei e destes Termos de Uso. 9.9. É vedado ao usuário a promoção de propaganda política no portal, assim considerados atos como pedir votos, mencionar número de candidato ou de partido político ou expressar qualquer outra manifestação que possa ser caracterizada como infração às normas atinentes à matéria.” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019b).

¹⁷¹ O código se encontra disponibilizado em um Plataforma de armazenamento de código-fonte chamada GitHub e pode ser acessado por qualquer desenvolvedor pelo link: < <https://github.com/eDemocracia/edemocracia> > (Anexo C, item 1.k).

do Distrito Federal¹⁷² e pela organização não governamental Transparência Internacional Brasil¹⁷³. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019a).

Acerca da utilização desse software por outras Casas Legislativas, em 2018 a Câmara dos Deputados e o Senado Federal estabeleceram uma parceria que permite a distribuição do e-Democracia por meio do Interlegis, programa do Senado Federal que visa “estimular à modernização, integração e cooperação, entre as casas legislativas” em todas as esferas da federação (INTERLEGIS, 2019)¹⁷⁴. As mais de 1700 Casas Legislativas conveniadas ao Interlegis, podem solicitar a instalação da plataforma e-Democracia em seus estados e municípios, de modo que, o Interlegis auxilia na implementação da plataforma fornecendo recursos materiais e humanos para tanto.¹⁷⁵ (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019a; Anexo C, item 1.k).

Quanto às funcionalidades/ferramentas da atual versão do Portal e-Democracia (2016), este apresenta quatro mecanismos principais de interatividade que serão mais profundamente abordadas nos tópicos a seguir. Tais mecanismos podem ser facilmente identificados ao acessar a página inicial do Portal e são: o *Wikilegis*; as *Audiências Interativas*; a ferramenta *Expressão*; e a *Pauta Participativa*.

3.2.1 Wikilegis

O *Wikilegis*, é uma ferramenta de participação da plataforma e-Democracia “que funciona como um editor de textos colaborativo para projetos de lei” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019a). Trata-se de recurso que já era previsto na versão anterior do Portal

¹⁷² Pode ser acessado pelo link: < <https://edemocracia.cl.df.leg.br/>>. O site faz uso de três das quatro ferramentas do e-Democracia: Audiências Interativas, Wikilegis e Expressão (CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL, 2019).

¹⁷³ Pode ser acessado pelo link: < <http://novasmedidas.transparenciainternacional.org.br/>>. O site faz uso da ferramenta Wikilegis, como forma de possibilitar que toda a sociedade possa participar da construção do que a organização chama de “maior pacote de medidas anticorrupção do mundo”, intitulado “Novas Medidas contra a Corrupção” (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2019).

¹⁷⁴ O Interlegis é um programa de iniciativa do Senado Federal que busca fornecer às Casas Legislativas conveniadas cursos, treinamentos presenciais, ferramentas tecnológicas e recursos materiais e humanos para consecução da atividade legislativa. (INTERLEGIS, 2019)

¹⁷⁵ A solicitação é feita mediante envio de ofício assinado pelo seu Presidente da Casa Legislativa através da própria plataforma do Interlegis e também ofício enviado pela Casa (em papel) direcionado ao programa. (INTERLEGIS, 2019).

(antes de 2016), mas que sofreu mudanças no seu *layout* e incorporou novos recursos e funcionalidades em sua versão atual.¹⁷⁶

Ao início, para que essa ferramenta possa ser utilizada, permitindo ao usuário contribuir com a redação de determinado projeto de lei, é preciso que o parlamentar, que deverá ser o autor da Proposição Legislativa ou relator designado dessa, ou mesmo Presidente de Comissão temática que discute a matéria, solicite a inclusão dessa na ferramenta Wikilegis (CÂMARA DOS DEPUTADOS 2019a; Anexo C, item 2.i). Após solicitação de inclusão da matéria na ferramenta, esta ficará disponível para contribuição dos usuários pelo prazo que determinar o parlamentar solicitante, observadas as normas regimentais acerca de prazos de tramitação da matéria (Anexo C, item 2.j).

Ao acessar a ferramenta, o usuário pode verificar quais projetos estão atualmente abertos à contribuição (pois ficam em destaque) e pode também pesquisar por projetos abertos ou já encerrados, usando um campo de busca. Ao acessar o projeto, o usuário tem acesso às suas informações gerais (área do projeto, título, autor, relator, situação da tramitação), pode acessar o relatório de participações (compilado de todas sugestões e comentário feitos) e também pode assinar o projeto para receber notificações de novas alterações por e-mail. Alguns dos projetos apresentam vídeos do parlamentar solicitante, que buscam explicar alguns pontos da proposição legislativa ou convidar os usuários à participação. Além disso, é possível compartilhar o projeto aberto no Wikilegis pelas redes sociais do usuário, através do Facebook, Twitter, WhatsApp e E-mail (cf. Figura 4) (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019c).

Há variadas formas pela qual o usuário pode contribuir com o projeto – desde que cadastrado e logado. Por exemplo, o usuário pode manifestar a sua concordância ou oposição à proposição legislativa, como um todo, clicando em “eu apoio” ou em “não apoio” (cf. Figura 4). Há também opção de manifestar o “apoio” ou “não apoio” individualmente, em cada um dos segmentos do projeto de lei (incluindo caputs, parágrafos, incisos e alíneas). Assim, por exemplo, é possível manifestar “apoio” ao *caput* de determinado Artigo do projeto, e ao mesmo tempo, manifestar o “não apoio” a determinado(s) inciso(s) ou alínea(s) desse mesmo

¹⁷⁶ Assim, na nova versão, além de uma mudança no design da ferramenta, foram incorporados novos recursos como a possibilidade de inclusão de vídeos explicativos, em que os Deputados relatores da matéria descrevem o projeto e convidam os usuários a participarem. Além disso a nova versão permite “a integração com o sistema de tramitação das proposições legislativas da Câmara dos Deputados (SILEG), que incorpora na página do projeto de lei no Wikilegis informações sobre as fases do processo legislativo em que a proposição se encontra.” Essa versão também recebeu funcionalidade que permite compartilhamento nas redes sociais e a função “incorporar”, “que gera um código utilizado para o embed do projeto em sites, blogs e outros espaços digitais.” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019a).

dispositivo (cf. Figura 4). Consequência desse recurso é que o parlamentar solicitante recebe um *feedback* detalhado e bem especificado acerca dos pontos de atrito da redação do projeto.

Além dos apoios, o usuário pode fazer sugestões e comentários à redação original da proposição, em cada um dos segmentos do projeto (cada caput, parágrafo, inciso e alínea). As sugestões são de três tipos: *edição*, quando deseja-se manter parte da redação oficial, alterando-a de alguma forma (e.g. suprimindo e/ou incluindo alguma frase, expressão ou palavra); *adição*, que permite a inclusão de um novo segmento (e.g. acrescentar novo inciso ou alínea em um artigo), e não somente a alteração da redação de um segmento já existente e; *exclusão*, que permite ao usuário sugerir a exclusão integral de um segmento, justificando o porquê da sugestão. Além disso é possível manifestar “apoio” ou “não apoio” e comentar cada uma das sugestões feitas por outros usuários – edições e adições de segmentos e justificativas de exclusão (cf. Figura 4). Assim, não é só o texto original da proposição que está submetido à apreciação e participação popular, mas também as próprias contribuições dos usuários (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019c).

Figura 5: Exemplo de Projeto aberto à contribuição no Wikilegis

Fonte: Câmara dos Deputados (2019a)

Após encerrado o período de contribuição na Ferramenta, o projeto fica fechado à participação, no entanto permanece na plataforma para efeitos de consulta. Nesse ponto, as contribuições feitas pelos usuários são analisadas por consultores legislativos da Câmara dos Deputados, que segundo informações da Administração do Portal, verificam “a viabilidade de

incorporação das sugestões à luz do arcabouço jurídico-constitucional em vigor, além de questões relacionadas à conveniência e oportunidade das propostas”, e também verificam questões atinentes a ajustes das contribuições dos cidadãos à adequada técnica legislativa (Anexo C, item 2.k).¹⁷⁷ Isto posto, é preciso destacar que, o produto dessa análise dos consultores legislativos não fica disponível no Portal e-Democracia para acesso ao usuário, pressupondo é claro, que existe um produto formal (relatório ou parecer) resultante desse processo de análise das contribuições pelos consultores.¹⁷⁸

Por fim, o material produzido na ferramenta e analisado pelos consultores legislativos, é entregue ao parlamentar solicitante, “que decidirá acerca da conveniência e oportunidade da incorporação das sugestões ao texto final da proposição” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019a). Ainda acerca da atuação parlamentar ao final desse processo participativo vale destacar o seguinte:

Ao final da consulta pública, os deputados solicitantes são encorajados a disponibilizar na página da proposição um vídeo de agradecimento pela participação da sociedade, comunicando também as alterações promovidas no texto com base nas sugestões dadas - ou a explicação dos motivos pelos quais as contribuições não puderam ser incorporadas. Vale mencionar que todas essas ações ficam à cargo do gabinete parlamentar, que podem ou não promovê-las, com base no juízo de conveniência do deputado solicitante da consulta pública (Anexo C, item 2.l).

Portanto, nota-se que, o *feedback* ao usuário que participou e contribuiu com o projeto fica a cargo exclusivamente do gabinete parlamentar que poderá ou não promovê-lo. O programa e-Democracia em si, não prevê em seu processo participativo um *feedback* automático, tanto individual (e.g. e-mail ou mensagem enviada aos usuários que tiveram sugestões acatadas) como coletivo (e.g. vídeo ou relatório disponibilizado na página), acerca da adoção ou não das sugestões na redação final do projeto.

Esclarecidas as etapas de funcionamento dessa ferramenta de participação, passa-se agora a apresentação de alguns dos dados de resultados obtidos pela ferramenta até então. Os

¹⁷⁷ A esse respeito vale destacar aqui a explicação de Cristiano Faria, idealizador do Portal, acerca da papel dos consultores legislativos na plataforma – em uma manifestação feita ainda em uma versão antiga do portal, antes da reestruturação de 2016: “Cabe, por fim, ao consultor legislativo auxiliar o parlamentar na elaboração de tal parecer incorporando as sugestões dos participantes aceitas pelo parlamentar no texto substitutivo. Nessa tarefa, o consultor legislativo exerce a função de espécie de “tradutor técnico”, pois terá de transformar as ideias apresentadas no e-Democracia, muitas delas elaboradas de forma simples e coloquial, em texto legislativo, expresso, portanto, no formato legal, de acordo com as normas de redação legislativa da Casa.” (FARIA, 2012, p. 195).

¹⁷⁸ O único relatório disponibilizado ao usuário no Portal é um compilado de todas as sugestões e comentários, que parece ser automaticamente gerado pela plataforma.

dados fornecidos pela equipe de administração do Portal (Laboratório Hacker) são referentes somente ao período da nova versão do Wikilegis, de setembro de 2016 a março de 2019 (data da coleta de dados). Tendo em vista que os trabalhos no Legislativo Federal se iniciaram em fevereiro de 2019, ainda não haviam proposições legislativas submetidas à ferramenta no ano de 2019.

Segundo tais informações, ao todo, 31 proposições legislativas já foram postas em consulta na ferramenta Wikilegis em sua nova versão, contando com 2.949 participantes (número que representa 4,3% dos usuários cadastrados no Portal) e 17.523 participações.¹⁷⁹ Dessas 31 proposições legislativas submetidas à ferramenta, de acordo com consultas efetuadas no próprio mecanismo de busca da plataforma: 6 foram submetidas no ano de 2016; 22 proposições colocadas em 2017 e; no ano eleitoral de 2018, somente 3 proposições foram submetidas no à ferramenta (CÂMARA DOS DEPUTADOS 2019a).

Quanto ao número de sugestões feitas na plataforma ao longo dos anos, incluindo, edições, adições e exclusões, apresentam-se os seguintes dados:

Tabela 5: Número de edições, adições, exclusões, sugestões totais (somatório de edições, adições e exclusões) e comentários feitas por ano no Wikilegis de setembro de 2016 a 2018

Ano	Edições	Adições	Exclusões	Sugestões Totais	Comentários
2016	968	—	—	968	—
2017	847	211	93	1.115	2.198
2018	34	11	12	57	61

Fonte: elaborado pelo autor com base em informações fornecidas pelo Laboratório Hacker - Lei de Acesso à Informação (Anexo C, itens 2.c-e, e p. 13-14)

O ano de 2016 não apresenta números específicos de edições, adições, exclusões porque tais diferenciações só foram introduzidas na ferramenta a partir do ano de 2017, no entanto, como informa o Laboratório Hacker, no referido ano foram feitas ao todo 968 sugestões nos projetos submetidos ao Wikilegis (Anexo C, p.13-14). Já em 2017, nota-se uma participação de mais de mil sugestões (edições, adições e exclusões) – prevalecendo em grande número as edições sobre as demais formas de sugestão – e mais de 2,1 mil comentários,

¹⁷⁹ Inicialmente, o número de sugestões informados pela equipe do Portal foi de 33 sugestões legislativas, mas tal número fora corrigido em esclarecimento à resposta fornecida por Lei de Acesso à Informação. O número total de participantes e participações se refere somente a nova versão do Portal (a partir de setembro/2016). O número de participações informado pelo Portal “*refere-se a qualquer forma de interação do usuário com a ferramenta, seja uma mensagem, um apoio ou uma sugestão*” (Anexo C, p.13).

somando ao todo mais de 3,3 mil participações. Contudo, no ano eleitoral de 2018, há vertiginosa queda no número de participações com somente 57 sugestões e 61 comentários (118 participações no total), mas sendo indispensável ao analisar tais dados levar em conta que no ano eleitoral de 2018 somente três projetos foram submetidos pelos parlamentares à ferramenta (em 2017 foram 22 projetos). Para aferir melhor o nível de engajamento dos usuários com a ferramenta nesse período seria necessário analisar também o número de participantes da ferramenta por ano, dado não fornecido pela Administração do Portal (CÂMARA DOS DEPUTADOS 2019a; Anexo C, itens 2.b, 2.d, 2.e).

Quanto às proposições legislativas que mais contaram com participantes e as que mais registraram sugestões (edições, adições e exclusões) nessa nova versão do Portal – de acordo números disponíveis – apresenta-se o seguinte panorama:

Quadro 6: Ranking das dez proposições legislativas com o maior número de participantes e com o maior número de sugestões na ferramenta Wikilegis de 2016 a 2018.

Projeto	Participantes	Projeto	Sugestões
1. Reforma do Ensino Médio - MP nº 746/2016	998	1. Proteção de Dados Pessoais - PL 5276/2016	452
2. Reforma da Previdência - PEC 287/2016	535	2. Reforma do Ensino Médio - MP nº 746/2016	322
3. Desmatamento - Sugestão 34/15	506	3. Reforma da Previdência - PEC 287/2016	221
4. Reforma Trabalhista - PL 6787/2016	159	4. Plano Nacional do Desporto	142
5. Garantia de assistência psicológica continuada a atletas - PL 7683/2017	124	5. Reforma Tributária – Substitutivo à PEC 31/2007	129
6. Regras e instrumentos para a eficiência pública -PL 7843/2017	119	6. Medidas contra a corrupção - PL 4850/2016	114
7. Medidas contra a corrupção - PL 4850/2016	94	7. Regras e instrumentos para a eficiência pública -PL 7843/2017	114
8. Auxílio-Inclusão - PL 2.130/2015	90	8. Processo Penal -PL 8.045/2010	83
9. Proteção de Dados Pessoais - PL 5276/2016	79	9. Desmatamento - Sugestão 34/15	64
10. Violência Contra Idosos – PL nº 3.779/2015	77	10. Reforma Política – Projeto s/n	63

Fonte: elaborado pelo autor com base em informações fornecidas pela Administração do Portal (Anexo C) e informações do Portal e-Democracia/ Câmara dos Deputados (2019a)

Portanto, os projetos que mais engajaram a comunidade do Portal em participar da ferramenta Wikilegis, figurando nas primeiras posições tanto em número de participantes, como em número de sugestões apresentadas foram a Reforma do Ensino Médio (MP nº 746/2016), e a Reforma da Previdência (PEC 287/2016), a primeira com as participações encerradas no ano de 2016 e a última no ano de 2017. De modo que o projeto que trata de Proteção de Dados Pessoais (PL 5276/2016), com participação encerrada em 2016, mesmo com somente 79 participantes, foi o projeto com o maior número de sugestões registradas no Wikilegis. Tomando por base os dez projetos que mais apresentaram contribuições, houve uma média aproximada de 170 contribuições por projeto nesse *ranking*, assim como uma média aproximada de 278 participantes por projeto.

3.2.2 Audiências Interativas

A *Audiências Interativas* é uma ferramenta do Portal e-Democracia “que transmite ao vivo audiências, reuniões ou eventos e permite quem assiste online fazer perguntas e interagir em um bate-papo” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019d). Essa é uma ferramenta recente do Portal e-Democracia que passou a funcionar efetivamente somente a partir do ano de 2017 (Anexo C, item 3.b.ii).

Na Câmara, uma série de eventos de natureza pública são realizados todos os anos, como audiências públicas, sessões de debate temático e até palestras e eventos afins. No que pese haver sessões de natureza secreta¹⁸⁰, a regra é que as sessões e eventos que tomam lugar nessa Casa Legislativa tenham natureza pública¹⁸¹, até por se tratar da Casa que reúne os representantes do povo (art. 45, CF/88), em um Estado Republicano permeado pelo princípio democrático (art. 1º CF/88) e da publicidade (art. 37, caput, CF/88). Contudo, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, em seu Título VIII, concernente à participação da sociedade

¹⁸⁰ Nas hipóteses previstas pelo art. 92 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1989).

¹⁸¹ Art. 69, Regimento Interno da Câmara dos Deputados: *As sessões serão públicas, mas excepcionalmente poderão ser secretas, quando assim deliberado pelo Plenário.* No entanto, é de se destacar a o regramento do regimento interno que condiciona a transmissão das sessões à prévia autorização pelo Presidente da Casa, Art. 78. *A transmissão por rádio ou televisão, bem como a gravação das sessões da Câmara, depende de prévia autorização do Presidente e obedecerá às normas fixadas pela Mesa.* (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1989).

civil, ao tratar acerca das audiências públicas (no Capítulo III), apesar de tais eventos tratarem de matéria de interesse público, não prevê nenhum tipo de efetiva participação popular nesses eventos (salvo entidades da sociedade civil e seus representantes), nem mesmo a sua transmissão por qualquer tipo de meio (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1989).¹⁸²

No entanto, a ferramenta *Audiências Interativas*, no que pese não estar formalmente regulamentada, conta com o Ato da Mesa nº 184 de 2017¹⁸³, que regulamentou a transmissão da transmissão ao vivo, pela internet, dos trabalhos e eventos institucionais dos órgãos políticos e administrativos da Casa, permitindo a participação da sociedade por meio do envio de perguntas e comentários (a critério do organizador do evento), utilizando mecanismos digitais da Câmara dos Deputados para tanto.¹⁸⁴ A transmissão dos eventos, ressalvados as solicitações das Comissões e dos órgãos da Mesa Diretora, dependem de autorização do Diretor Executivo de Comunicação Social e de parecer técnico competente. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017).¹⁸⁵

Para cada evento realizado e transmitido pela Ferramenta, é criada uma sala virtual, exclusiva daquele evento, que permanece aberta para interação antes do início do mesmo (permitindo envio de perguntas com antecedência) e que permanece acessível após o

¹⁸² Art. 255, Regimento Interno da Câmara dos Deputados: *Cada Comissão poderá realizar reunião de audiência pública com entidade da sociedade civil para instruir matéria legislativa em trâmite, bem como para tratar de assuntos de interesse público relevante, atinentes à sua área de atuação, mediante proposta de qualquer membro ou a pedido de entidade interessada.* (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1989).

¹⁸³ O referido Ato da Mesa buscou renovar as disposições do Ato da Mesa nº 55, de 2009, que já regulamentava a possibilidade de transmissão dos eventos da Câmara dos Deputados. Assim o novo Ato estendeu a demais órgãos políticos e administrativos da Câmara dos Deputados a possibilidade de fazer transmissões ao vivo, pela internet, dos trabalhos e eventos institucionais que se realizarem em suas dependências. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017).

¹⁸⁴ É o que dispõe o Ato da Mesa nº 184 de 2017: *Art. 1º Os órgãos políticos e administrativos da Câmara dos Deputados poderão transmitir ao vivo, pela internet, os trabalhos e eventos institucionais que se realizarem em suas dependências. [...] § 6º Simultaneamente à transmissão, poderá ser viabilizada, a critério do requerente, a participação da sociedade por meio de mecanismos digitais da Câmara dos Deputados, permitindo-se o envio de perguntas e comentários pelos cidadãos.* (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017)

¹⁸⁵ Art. 1º, § 3º do Ato da Mesa nº 184 de 2017: *Ressalvadas as solicitações das Comissões e dos órgãos da Mesa Diretora, a transmissão de eventos institucionais dos órgãos políticos e administrativos dependerá de autorização do Diretor Executivo de Comunicação Social, mediante parecer técnico emitido pelo Departamento de Relações Públicas e Divulgação da Secretaria de Comunicação Social, que se manifestará quanto à pertinência, relevância e prioridade do evento, nos termos do Regulamento dos Procedimentos para a Realização de Eventos na Câmara dos Deputados, aprovado pelo Ato da Mesa nº 65, de 2013.* (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017).

encerramento, com o vídeo completo do evento para quem queira assistir (CÂMARA DOS DEPUTADOS 2019d).

A sala virtual do evento é composta: da área designada à transmissão do vídeo do evento; de uma área de bate-papo e; uma área destinada à realização de perguntas (vide Figura 5). Para assistir ao evento não é necessário estar logado, no entanto, para participar do bate-papo e fazer perguntas sim. Juntamente com a exibição do evento, são disponibilizadas informações acerca do mesmo tais como a Pauta (temas e participantes), organização do evento e conteúdo complementar (e.g. links relacionados à audiência) (CÂMARA DOS DEPUTADOS 2019d).

Ao usuário, desde que logado, é permitido que faça perguntas direcionadas aos participantes do evento (mesmo antes do começo do mesmo), também sendo possível compartilhar a pergunta feita em suas próprias redes sociais. Os demais usuários podem votar nas perguntas feitas, de modo que, as perguntas mais votadas aparecem no topo da página, nos primeiros lugares. Aos que não desejam perguntar, mas mesmo assim queiram participar, há uma área de bate-papo que permite a manifestação dos usuários (cf. Figura 5). (CÂMARA DOS DEPUTADOS 2019d).

Figura 6: Exemplo de Evento realizado na Ferramenta Audiências Interativas

Fonte: Câmara dos Deputados (2019a)

Nem todo evento e audiência na Câmara dos Deputados é transmitido por essa ferramenta. Para que isso ocorra é necessário que o Presidente da Comissão assim solicite,

passando a ser transmitido pela Ferramenta e contando com a interação dos usuários (Anexo C, item 3.b.iv). As perguntas realizadas poderão ser lidas durante a realização dos eventos, a juízo da Presidência organizadora do mesmo, tendo os servidores da comissão acesso em tempo real às perguntas feitas. (Anexo C, item 3.b.v). As perguntas que são lidas, são marcadas como respondidas pelos administradores da sala virtual, sendo em tese, possível pular direto ao ponto do vídeo onde a resposta é dada, ao clicar em “Assistir resposta”. (CÂMARA DOS DEPUTADOS 2019d).

Quanto aos números dessa ferramenta, em 2017, ano de sua implementação no Portal, 467 eventos interativos foram transmitidos pela Ferramenta, contando com a participação de 2,7 mil pessoas, que enviaram mais de 3 mil perguntas e 6 mil mensagens (média de 3,3 pergunta/mensagem por participantes), além de mais de 10 mil votos em perguntas.¹⁸⁶ Em 2018, ano eleitoral, houve grande redução no número de eventos e na participação na ferramenta, foram transmitidos 174 eventos, com 1,7 mil participantes, mais de 1,5 mil perguntas, 5 mil mensagens e 5 mil votos (média de 3,8 pergunta/mensagem por participante). No entanto, tomando por base os números de 2018 em relação à 2017, é perceptível que a queda no número de eventos (aproximadamente 62,7%) foi mais acentuada que a queda na participação de uma forma geral (queda aproximada de 36% nos participantes e 35,3% nas perguntas, mensagens e votos somados), lembrando que houve aumento na média de pergunta/mensagem por participante. Até a coleta de dados, nenhum evento tinha sido transmitido em 2019. Não foram fornecidos dados acerca do número de perguntas que foram efetivamente lidos nos eventos.¹⁸⁷ Os dados se encontram melhor detalhados na tabela a seguir:

Tabela 6: Número de eventos transmitidos, participantes, mensagens, perguntas e votos por ano na Ferramenta Audiência Interativas de 2017 a 2018

Ano	Eventos	Participantes	Mensagens	Perguntas	Votos
2017	467	2.773	6.107	3.095	10.285
2018	174	1.772	5.238	1.503	5.849

Fonte: elaborado pelo autor com base em informações fornecidas pela Administração do Portal - Lei de Acesso à Informação (Anexo C, item 3.b)

¹⁸⁶ “Mensagens” se refere ao número de comentários no Bate-Papo e “votos” refere-se ao número votos nas perguntas. (Anexo C, item 3.b.iii).

¹⁸⁷ Segundo a Administração do Portal, não há relatório disponível na plataforma, até este momento, com essa informação (Anexo C, item 3.b.iii).

3.2.3 Expressão

A ferramenta *Expressão*, permite que os usuários criem novas discussões sobre quaisquer temas, debatendo entre si e, conforme informações do Portal, também podendo interagir com os parlamentares, que podem participar da discussão através de texto, áudio ou vídeo (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019a). Em suma, trata-se de um fórum, espaço deliberativo em que os usuários têm a liberdade de criar tópicos e discutir temas de seu interesse livremente. Essa ferramenta parece desempenhar o papel que o chamado “Espaço Livre” desempenhava na versão anterior do e-Democracia (cf. item 3.2).

Conforme informações da própria plataforma, a Ferramenta *Expressão* foi desenvolvida de modo a reduzir os efeitos da chamada “fragmentação do debate”, fenômeno que refere-se à dificuldade de concentração de determinado debate em local/tópico único, devido a pulverização de tópicos, acerca de tema específico, criado pelos usuários. Assim, essa ferramenta, desenvolvida com base na plataforma *Discourse* (de código aberto), permite de início, que o usuário possa identificar os tópicos recentemente criados e em que a discussão esteja mais movimentada, além de contar com funcionalidade que, no momento de criação do tópico, realiza análise e identificação em tempo real de tópicos semelhantes preexistentes, mitigando efeitos da “fragmentação do debate” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019a).

O usuário tem total liberdade para criar os tópicos e escolher o tema que será debatido, respeitados os Termos de Serviço do Portal, contado com a interação da plataforma para auxiliá-lo na criação dos tópicos. No processo de criação, a Plataforma fornece orientações e sugestões ao usuário acerca da linguagem adequada, técnicas de comunicação do assunto (título, frase inicial) e checagem de discussões afins preexistentes. O usuário também pode interagir com os debates, curtindo ou favoritando tópicos de discussão, além de ser possível facilmente compartilhá-los através das redes sociais (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019a).¹⁸⁸

Na descrição da ferramenta, o Portal informa que “os deputados podem interagir nesses debates por escrito, postando suas opiniões, bem como através de vídeos” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019a). No entanto, conforme informações da Administração do Portal,

¹⁸⁸ A ferramenta *Expressão* também conta com um recurso de emblemas, que funciona como um “título” ao usuário que, por exemplo, leia e crie ou participe de tópicos, visando motivar os usuários a participar mais obtendo tais “emblemas”. Assim há emblemas referentes a funcionalidade básicas da ferramenta, motivando o usuário a aprender sobre o funcionamento da mesma; emblemas dados a tópicos mais acessados e visitados e também a usuários que apresentam grande nível de participação (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019a).

“não há caracterização dos perfis por tipos de usuário”, é dizer, caso um parlamentar participe de uma discussão, não contará com um usuário/avatar que os diferenciem dos demais, não sendo, portanto, possível aferir quando e nem se os parlamentares participam de fato das discussões da ferramenta (Anexo C, item 3.c).

Quanto aos números dessa Ferramenta, de 2016 até a data de coleta de dados (março/2019), 599 tópicos de discussões já haviam sido criados na ferramenta¹⁸⁹, sendo as cinco categorias com maior número de tópicos: Educação com 102 tópicos; Previdência com 49 tópicos; empatados com 47 tópicos, Economia e Política e; Administração Pública com 42 tópicos criados. As discussões contaram com mais de 3,5 mil respostas (com uma média de quase 6 postagens por tópico de discussão) e mais de 300 mil visualizações. (Anexo C, itens 3.c.i-iv). Os números podem ser melhor observados, e distinguidos por ano, na tabela a seguir.

Tabela 7: Número de tópicos de discussões criados, respostas e visualizações por ano na Ferramenta Expressão de 2016 a 2019¹⁹⁰

Ano	Discussões	Respostas	Visualizações
2016	70	278	1.146
2017	271	2013	225.323
2018	213	986	81.781
2019	45	303	34
Total	599	3580	308.284

Fonte: elaborado pelo autor com base em informações fornecidas pela Administração do Portal - Lei de Acesso à Informação (Anexo C, itens 3.c.i-iv)

3.2.4 Pauta Participativa

A *Pauta Participativa* é a mais nova ferramenta de participação do Portal e-Democracia, introduzida em setembro de 2017. Através dessa, o usuário auxilia a Câmara dos Deputados “a definir a prioridade de votações dos projetos”, votando, a partir de um lista de

¹⁸⁹ Três desses tópicos são da equipe de desenvolvimento e não estão abertos à participação. (Anexo C, item 3.c).

¹⁹⁰ O número total de discussões (599) apresentado conflita com a informação do item 3.c.iv, Anexo C, de que haveriam 614 discussões criadas. No entanto, optou-se por utilizar os dados referentes ao somatório do número de discussões criadas de 2016 a 2019. (Anexo C, item 3.c.i-iii.).

proposições legislativas separadas por tema, na que gostaria de ver pautada no Plenário, sendo que “ao final do período de consulta (2 semanas), a Câmara colocará em pauta os projetos de cada tema que tenham obtido o maior saldo positivo de votos” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019a).

Assim, a partir de uma lista predeterminada de proposições legislativas, separadas por temas, o usuário escolhe aquelas que gostaria de ver pautada em Plenário. A escolha sobre quais proposições constarão das listas submetidas à Ferramenta fica a critério da Presidência da Casa (Anexo C, item 3.a.ii). Vale destacar que, conforme informado pela Administração do Portal, e também verificado em pesquisa ao banco de dados da Câmara dos Deputados, não há qualquer norma legal, disposição regimental ou ato da Mesa que regule e disponha acerca da realização da Pauta Participativa (Anexo C, item 3.a.ii).

Essa ferramenta utiliza uma metodologia de votação inspirada no trabalho desenvolvido pelo matemático tcheco Karel Janeček, conhecida como Democracia 2.1 (Democracy 2.1 ou D21)¹⁹¹. A metodologia da Pauta Participativa permite que cada usuário escolha até duas proposições legislativas por lista temática, que em sua visão deveriam ser colocados em Pauta (votos positivos), de modo que, se o usuário escolher os dois projetos ganha o direito de indicar um projeto para não ser colocado em pauta (votos negativos). Da diferença entre votos positivos e votos negativos, é estabelecido um saldo que define os vencedores (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019a).

A metodologia D21 de Janeček, parte das seguintes regras e definições gerais: aos votantes são oferecidas múltiplas opções de votos, tanto positivas (votos a favor) e negativas (votos contra); cada votante pode utilizar um número de votos positivos e metade desse número para votos negativos (o número de votos positivos deve ser pelo menos duas vezes maior que os negativos); cada eleitor não pode votar mais de uma vez em qualquer opção/candidato; cada voto tem o mesmo peso, e o(s) vencedor(es) é escolhido através do saldo de votos final (positivo – negativo). Em tese, esse processo produz resultados de escolhas mais consensuais dentro do grupo, afastando extremismos e permitindo que os votantes se expressem mais precisamente, tendo em vista que leva em conta múltiplas opções dos votantes (JANEČEK, 2016). Assim, a escolha desse método para a Ferramenta Pauta Participativa tem como objetivo a seleção de

¹⁹¹ Para mais informações acerca do sistema desenvolvido por Karel Janeček, recomenda-se a leitura do Artigo “Democracy 2.1” disponível no link: <https://uploads-ssl.webflow.com/5a61da42ae3f8f00019b46bd/5a893542d9716c0001a4a80d_d21.pdf> (JANEČEK, 2016).

“projetos de lei que tenham maior consenso entre a população” para serem pautados (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019a).

Até a data de coleta de dados, somente uma versão da Pauta Participativa havia ocorrido, em setembro de 2017. Conforme a Administração do Portal, a decisão sobre “o momento de abertura de alguma edição do Pauta Participativa, bem como sobre quais projetos entrarão em consulta pública para priorização de inclusão na pauta do Plenário é de competência do Presidente da Câmara dos Deputados.” (Anexo C, item 3.a.ii). A ferramenta se encontra disponível e pronta para novas edições, a critério do Presidente da Casa, mas apesar disso, segundo a Administração do Portal, não há previsão de realização de novas edições da Pauta Participativa até então. (Anexo C, item 3.a.vi).

Na edição realizada em 2017 (de 12 a 27 de setembro), foram escolhidos projetos de três áreas temáticas para votação, sendo estas: Política, Segurança e Saúde (vide Quadro 18). Ao todo foram 7.585 participantes que podiam efetuar até dois votos positivo e um negativo. O resultado desse processo são listas de Proposições Legislativas, organizadas por tema e ranqueadas por ordem de prioridade (de acordo com a visão dos votantes), a serem pautadas no Plenário da Câmara.¹⁹² A Ferramenta informa em sua descrição que “ao final do período de consulta (2 semanas), a Câmara colocará em pauta os projetos de cada tema que tenham obtido o maior saldo positivo de votos”, mas não descreve quantos projetos de cada tema serão pautados e nem em qual prazo se dará a inserção na Pauta dos projetos mais votados.

Abaixo encontra-se um Quadro com a listagem de todos as Proposições Legislativas objetos da primeira edição da Pauta Participativa, separados por área temática e já em ordem de classificação por votação – com o saldo respectivo de votos obtido (votos positivos com subtração dos negativos). O quadro também identifica quais dos projetos objetos da Pauta Participativa foram de fato pautados no Plenário da Câmara. Para tanto, foram consideradas somente situações – ocorridas após 27 de setembro de 2017 (encerramento da Pauta Participativa) – em que o projeto fora pautado para discussão e/ou votação de seu mérito no Plenário da Casa. Não foram considerados para esse efeito situações como: decisões do Plenário acerca de requerimento de urgência (art. 155, RICD) do projeto; decisões acerca de seu apensamento/desapensamento (art. 142, RICD) ou desarquivamento (art. 105, parágrafo único,

¹⁹² De acordo com informação prestada pela Administração do Portal, a ferramenta tem como objetivo pautar as proposições especificamente no Plenário da Casa, como se vê a seguir: “*O pauta participativa constituiu-se como um projeto piloto no ano de 2017, permitindo à sociedade priorizar proposições legislativas para serem analisadas pelo plenário da Câmara dos Deputados.*” (Anexo C, item 3.a.i).

RICD); nem movimentações e situações que ocorreram no âmbito de Comissões Permanentes ou Temporárias, tendo em vista que o alvo da Pauta Participativa é a Pauta do Plenário.

Quadro 7: Proposições Legislativas, por lista temática, e em ordem de classificação (saldo de votos), pautados ou não, que submetidos à primeira edição da Pauta Participativa em 2017

Proposições Legislativas	Pautado?
Tema: Política	
1. Projetos de Iniciativa Popular - PRC 235/2017 - Saldo +3.534	Não
2. Regime Simplificado de Consultas Populares - PL 7574/2017 - Saldo +2.898	Não ¹⁹³
3. Transição de Governos - PLP 381/2017 - Saldo +431	Não
4. Lobby - PL 1202/2007 - Saldo +205	Sim ¹⁹⁴ - Discussão em 04/04/2018
5. Desincompatibilização de Cargos - PLP 375/2017 - Saldo +64	Não
Tema: Segurança	
1. Revisão do Estatuto do Desarmamento - PL 3722/2012 - Saldo +5.284	Não
2. Porte de Arma no Campo - PL 6717/2016 - Saldo +3.747	Apreciação conclusiva por Comissão ¹⁹⁵
3. Lei Antiterrorismo - PL 5.825/2016 - Saldo +820	Não
4. Lei Orgânica da Segurança Pública - PL 6662/2016 - Saldo +650	Não

¹⁹³ Após realização da Pauta Participativa foi votado e aprovado em Plenário, em 13/12/17, requerimento de Regime de Urgência (art. 155, RICD), decorrente de requerimento protocolado antes da realização da Pauta Participativa (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019e).

¹⁹⁴ É preciso destacar que antes desse projeto ser objeto da Pauta Participativa, a matéria já vinha sendo pautada pela Presidência da Casa (pelo menos desde 04/07/2017 – item 43 da Pauta) e não sendo apreciada em razão de sucessivos encerramentos de Sessão antes da apreciação do Projeto. Após realização da Pauta Participativa, o projeto continuou a ser pautado, sendo aprovado Requerimento de Urgência (art. 155, RICD) em 19/12/2017, e posteriormente, a matéria foi discutida em Plenário na data de 04/04/2018, mas ainda não votada (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019e).

¹⁹⁵ Trata-se de proposição sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões (art. 58, § 2º, I, CF/88 e Art. 24 II, RICD), conforme decisão da Mesa de 15/12/2016. É dizer, dispensa a competência do Plenário, mas mesmo assim foi submetida a Pauta Participativa (que, como se sabe, tem como alvo a Pauta do Plenário). Após a realização da Pauta Participativa, essa proposição foi alvo de deliberação (pautada) na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural – CAPADR (04/10/2017) e Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado - CSPCCO (08/11/2017), mas ainda pende de apreciação na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania - CCJC. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019e).

5. Repressão ao Contrabando - PL 1530/2015 - Saldo +398 (Convertida na Lei Ordinária 13804/2019)	Sim ¹⁹⁶ - Discussão e votação em 06/03/2018 e 13/12/2018
6. Termo Circunstanciado de Ocorrência - PL 1820/2015 - Saldo +321	Não
Tema: Saúde	
1. Revalida - PL 4067/2015 - Saldo +1.971	Apreciação conclusiva por Comissão ¹⁹⁷
2. Lúpus e Epilepsia - PL 7797/2010 - Saldo +1.894	Apreciação conclusiva por Comissão ¹⁹⁸
3. Planos de Saúde - PL 7419/2006 - Saldo +1.893	Sim ¹⁹⁹ - mas não apreciado
4. Criminalização dos pais por falta de tratamento - PL 1019/2011 - Saldo +1.326	Não
5. Obesidade Infantil - PL 1755/2007 - Saldo -245	Não

Fonte: elaborado pelo autor com base em informações da Câmara dos Deputados (2019a e 2019e)

Portanto, conclui-se que, das 16 Proposições Legislativas submetidas à essa ferramenta do Portal e-Democracia, 3 foram de fato pautadas em Plenário (para discussão ou votação de mérito) após encerramento da Pauta Participativa, sendo estas: ranking 4 (penúltimo) da área temática de Política, PL 1202/2007, que regulamenta atividade de Lobby, pautada e discutida em Plenário (em 04/04/2018) mas ainda pendente de votação; ranking 5

¹⁹⁶ O referido projeto já vinha sendo Pautado no Plenário desde 28/03/2017 (item 14 da Pauta). Após realização da Pauta Participativa, o projeto continuou a ser pautado. Nas sessões deliberativas ordinárias e extraordinárias de 06/03/2018, o projeto foi discutido e votado em Plenário e encaminhado ao Senado. Em 13/12/18, o Plenário discutiu e votou as Emendas feitas pelo Senado, indo o projeto à sanção (transformado na Lei Ordinária 13804/2019 – com vetos parciais ainda a serem apreciados pelo Congresso) (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019e).

¹⁹⁷ Trata-se de Proposição sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões (art. 58, § 2º, I, CF/88 e Art. 24 II, RICD), conforme decisão de 06/01/2016 da Mesa Diretora. Após a realização da Pauta Participativa, essa proposição foi alvo de deliberação (pautada) na Comissão de Educação - CE (18/04/2018), mas ainda pende de apreciação na CCJC. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019e).

¹⁹⁸ A referida Proposição é sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões (art. 58, § 2º, I, CF/88 e Art. 24 II, RICD), conforme decisão de 04/10/2010 da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. Após a realização da Pauta Participativa, essa proposição foi alvo de deliberação (pautada) na CCJC (07/11/2018), que aprovou a proposição, mas ainda pendente a elaboração da Redação Final da mesma (art. 58, §4º, RICD) (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019e).

¹⁹⁹ O referido projeto já vinha sendo Pautado no Plenário desde 06/06/2017 (item 18 da Pauta). Após realização da Pauta Participativa, o projeto continuou a ser pautado, mas não foi apreciado em razão de encerramentos de sessões. Desde 24/10/2017 o projeto não vem sendo mais pautado em Plenário. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019e).

(penúltimo) da área temática de Segurança, PL 1530/2015, dispõe sobre medidas de repressão ao contrabando, pautada, discutida e votada em Plenário (em 06/03/2018 e 13/12/2018) e convertida na Lei Ordinária 13.804/2019 e; ranking 3 da área de Saúde, PL 7419/2006, que dispõe sobre planos de saúde privados, pautada mas ainda não discutida e nem votada em Plenário. Contudo, é de suma importância destacar que, esses três projetos já vinham sendo pautados em Plenário antes da realização da Pauta Participativa, sendo que, após seu encerramento, a Presidência da Câmara continuou a pautá-los (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019e).

Das 16 proposições legislativas submetida à essa ferramenta, 3 têm apreciação conclusiva por Comissão (art. 58, § 2º, I, CF/88 e Art. 24 II, RICD)²⁰⁰, quais sejam: ranking 2 da área temática de Segurança, PL 6717/2016, disciplina o porte de arma no campo, pendente de apreciação na CCJC; ranking 1 da área temática da Saúde, PL 4067/2015, institui o exame nacional de revalidação de diplomas médicos expedidos por universidades estrangeiras (Revalida), ainda pende de apreciação na CCJC e; ranking 2 da área temática de saúde, PL 7797/2010, inclui lúpus e epilepsia no rol de doenças cujas dispensadas de cumprir prazo de carência para usufruir dos benefícios de auxílio-doença e aposentadoria por invalidez, proposição já aprovada em caráter conclusivo na CCJC (em 07/11/2018), mas ainda pendente a elaboração da Redação Final (art. 58, §4º, RICD). Essas proposições dispensam a competência do Plenário para serem discutidas e votadas, e foram pautadas no âmbito das Comissões após realização da Pauta Participativa. No entanto, em tese, não deveriam ter sido submetidas a essa ferramenta, tendo em vista que a Pauta Participativa, conforme informações prestadas pela Administração do Portal, visa especificamente a pauta do Plenário da Câmara dos Deputados (item 3.a.i, Anexo C; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019e).

²⁰⁰ Art. 58, § 2º, CF/88: *Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe: I - discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa; Art. 24, II, Regimento Interno da Câmara dos Deputados: Às Comissões Permanentes, em razão da matéria de sua competência, e às demais Comissões, no que lhes for aplicável, cabe: II - discutir e votar projetos de lei, dispensada a competência do Plenário, salvo o disposto no § 2º do art. 132 e excetuados os projetos: a) de lei complementar; b) de código; c) de iniciativa popular; d) de Comissão; e) relativos a matéria que não possa ser objeto de delegação, consoante o § 1º do art. 68 da Constituição Federal; f) oriundos do Senado, ou por ele emendados, que tenham sido aprovados pelo Plenário de qualquer das Casas; g) que tenham recebido pareceres divergentes; (BRASIL, 1988; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1989).*

4. ANÁLISE DOS PORTAIS e-CIDADANIA E e-DEMOCRACIA NA REALIZAÇÃO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

4.1 Critérios de análise do Portais

Para determinar de que forma os Portais contribuem na realização da democracia participativa no Brasil é preciso partir de uma estrutura analítica que permita avaliar algumas das principais funcionalidades e características dessas plataformas no que tange a sua forma e capacidade de realização da democracia participativa. Tal estrutura, no presente trabalho, é constituída por elementos de teoria democrática participativa, a partir das construções teóricas de seus principais expoentes (abordados no capítulo 1), mas também haure inspiração no trabalho do Professor Graham Smith (2009) que estabeleceu critérios de análise de inovações democráticas que visam a participação popular (mencionados inicialmente no capítulo 2). Portanto, tais critérios, podem ser descritos como decorrentes do “preenchimento” da estrutura analítica (*analytical framework*) de inovações democráticas, proposta por Smith (2009), por conteúdos basilares da teoria democrática participativa, formando assim uma (nova) estrutura analítica composta dos seguintes critérios: 1) *inclusão*; 2) *transparência, previsibilidade e segurança jurídica*; 3) *julgamento informado e efeito educativo*; 4) *capacidade de transferência*; e 5) *senso de eficácia política e grau de controle popular*.

Um primeiro critério de análise, de significativa importância na democracia participativa, é o da *inclusão*. Tal critério remete à discussão dos autores participacionistas acerca da íntima relação entre as desigualdades socioeconômicas e os baixos níveis de participação da sociedade (abordada no item 1.4.2). Exemplificativos dessa discussão são as construções de Rousseau ao estabelecer necessidade de um mínimo existencial material como condição a um sistema participativo, mas também Pateman ao apontar a correlação existente entre apatia política e condições socioeconômicas dos sujeitos, e também Macpherson ao teorizar sobre o círculo vicioso da baixa participatividade em função da desigualdade social e vice-versa (ROUSSEAU, 1996; PATEMAN, 1992; MACPHERSON, 1978) (vide item 1.4.2). Assim, conforme os participacionista, é preciso reduzir as desigualdades socioeconômicas, garantindo condições materiais para que setores da sociedade historicamente excluídos possam vir a ser incluídos no processo de tomada de decisões políticas (SANTOS; AVRITZER, 2002; GASPARD, FERREIRA, 2017). Também na estrutura analítica de Smith (2009) a *inclusão* é qualidade a ser alcançada pelas inovações democráticas. Assim, na análise desse critério, deve-se levar em conta quem tem o direito de participar, ou seja, a constituição do *demos*

participativo²⁰¹, tendo em vista as regras, os meios e o procedimento de participação²⁰², além de verificar se esse processo não marginaliza ou exclui certos grupos sociais. Nesse contexto, a análise de *inclusão* também importa em verificar em que extensão o desenho da instituição participativa favorece a igualdade de oportunidades dada aos participantes para que possam influir de forma isonômica no resultado final almejado pela prática em análise (SMITH, 2009).

Outra categoria de análise dos Portais envolve a *transparência, previsibilidade e segurança jurídica* desses. Como destaca Smith (2009), para que se construa confiança e segurança no processo de participação é indispensável que esse seja permeado pela *transparência*. Assim, é preciso que os participantes tenham pleno conhecimento das regras e procedimentos de todo o processo participativo. Além disso, é preciso que esse processo seja permeado por *transparência externa*, permitindo a publicidade e o seu escrutínio público (SMITH, 2009). Além de regras e funcionamento transparentes, o procedimento participativo deve ser dotado de *previsibilidade* a fim de fornecer *segurança jurídica* ao participante de como sua contribuição será tratada e qual o efeito terá. Tal característica contribui para a percepção do senso de eficácia política (PATEMAN, 1992) ou da eficácia de participação (MACPHERSON, 1978) do sujeito, estando estas correlacionadas ao seu interesse e qualificação em participar (vide item 1.4.2). Nesse contexto, a regulamentação das ferramentas de participação por espécie normativa competente, com a clara previsão de todas suas regras e procedimentos é fator importante na análise desse critério.

A análise dessas ferramentas participativas também passa pelo critério de *julgamento informado e efeito educativo*. Como já destacava Barber o acesso à informação é elemento essencial à participação de qualidade no processo participativo (BARBER, 2003; MARQUES, 2008). Assim, nota-se que a participação também depende da capacidade dos cidadãos de realizar julgamentos embasados e reflexivos, qualidade que Smith chama de *julgamento informado*. Ademais, para que a participação seja aprimorada é preciso que as decisões não sejam tomadas somente com base em preferências inatas, interesses privados e informações pré-concebidas, mas sim com base em atividade reflexiva do assunto em questão. Para isso é preciso que informações estejam disponibilizadas aos participantes, de modo a garantir um

²⁰¹ Essa expressão foi introduzida por Robert Goodin (2007, citado por SMITH, 2009, p.21), e faz referência a atividade de determinar quem conta como cidadão apto a participar do processo participativo.

²⁰² É dizer, é preciso verificar se a forma como a inovação democrática foi projetada permite que a participação esteja aberta a todos ou se a restringe (baseada em algum critério tal como seleção randômica de participantes, requisitos mínimos para participar ou condições materiais necessárias ao processo) (SMITH, 2009).

juízo informado acerca da matéria em questão, e que os participantes passem a também levar em conta as perspectivas dos demais sujeitos envolvidos (SMITH, 2009). Nesse sentido, Pateman, amparada em Rousseau, menciona que um dos efeitos ou reflexos da *função educativa* da participação é que o participante aprende a levar em conta interesses mais abrangentes do que o seu próprio (privado) se quiser a cooperação dos outros, permitindo que quanto mais o cidadão participe mais se torne qualificado para fazê-lo (PATEMAN, 1992; ROUSSEAU, 1996).

Em se tratando de inovações democráticas, uma característica também muito relevante é a *capacidade de transferência* dessas. Ou seja, a capacidade de transferir tais inovações democráticas para diferentes contextos políticos do que originalmente projetadas para operar (SMITH, 2009). Assim, se projetada para atuar em nível nacional, deve ser considerado o seu potencial de escalada para níveis regionais e locais (e vice-versa). Insta destacar, nesse contexto, que os participacionistas descrevem com grande entusiasmo as práticas participativas implementadas a nível local, tendo em vista o potencial dessas iniciativas em gerar uma grande predisposição em participar, por lidar com questões mais próximas às pessoas, deixando-as também mais suscetíveis a tomar parte em discussões políticas mais amplas, como em nível regional e nacional (novamente o *efeito educativo* da participação) (MACPHERSON, 1978; PATEMAN, 1992) (vide item 1.4.2).

E por fim, é preciso analisar as ferramentas participativas dos Portais quanto ao *senso de eficácia política e grau de controle popular* que permitem. Como explorado ao longo desse trabalho, a teoria democrática participativa tem como uma de suas premissas básicas que a verificação pelo sujeito do efetivo impacto ou influência de sua participação no processo político faz crescer seu *senso de eficácia política*, gerando assim um impacto psicológico ou *efeito educativo* que o motiva e qualifica a melhor participar (ROUSSEAU, 1996; PATEMAN, 1992; MACPHERSON, 1978) (vide item 1.4.2). Nesse sentido, o *controle popular* pressupõe o efetivo controle ou a influência da participação em algum dos aspectos do processo de tomada de decisão (SMITH, 2009). Como adverte Smith (2009), por vezes a participação fica relegada a temas “seguros” (para suprimir conflitos), sendo que temas de crucial relevância política e social não são submetidos à participação da sociedade. Portanto, em inovações democráticas também deve ser considerado o grau de influência que os participantes têm na formulação da agenda de questões submetidas à apreciação popular, relacionando-se tal critério a classificação da participação em *baixa* ou *alta intensidade*, vista em Marquetti; Silva; Campbell (2012) (vide item 1.4.2). Ademais, deve ser analisado o nível de influência e efeito que a participação tem

nas decisões tomadas, tendo em vista que essa é por vezes ignorada pelos detentores do poder de tomada decisão ou utilizada para justificar decisões que já previamente tomadas (SMITH, 2009), sendo úteis nessa seara a classificação de Pateman acerca dos níveis/tipos de participação (*pseudoparticipação, participação parcial e participação plena*, vide item 1.4.2) (PATEMAN, 1992).

Apresentados todos os critérios de análise, cumpre salientar que, ao se constituir uma estrutura analítica, como lembra Smith (2009, p.20), não se está a elencar uma lista definitiva dos bens associados às instituições democráticas participativas. Em verdade, essa seleção de critérios deve ser compreendida como significativos “ingredientes” ou “componentes” de inovações democráticas participativas. Sendo improvável que um instituto democrático realize completamente a todos esses bens, de modo que, as inovações democráticas as realizam de diferentes maneiras e em diferentes combinações. (SMITH, 2009).

A análise dos Portais, a partir de tais critérios, se dará por metodologias e delimitações de objeto distintos, da seguinte forma: um critério será utilizado para analisar, em bloco, ambos os Portais (o critério 1- *inclusão*); outros três critérios serão utilizados para analisar, individualmente, cada Portal (sendo estes os critérios: 2- *transparência, previsibilidade e segurança jurídica*; 3- *julgamento informado e efeito educativo*; e 4- *capacidade de transferência*); e dois critérios serão utilizados para análise de cada uma das ferramentas dos Portais, tomadas individualmente (novamente o critério 2- *transparência, previsibilidade e segurança jurídica* e o critério 5- *senso de eficácia política e grau de controle popular*).

4.2 A inclusão nos mecanismos digitais de participação democrática

4.2.1 Precondição à participação – o acesso à Internet

A utilização dos mecanismos de participação democrática objetos desse trabalho, os Portais e-Cidadania e e-Democracia, por se tratarem de inovações democráticas digitais, pressupõe que os participantes tenham acesso à Internet. Isto posto, inicialmente, a análise do critério *inclusão* desses mecanismos participativos passa obrigatoriamente pela discussão do acesso à Internet e as desigualdades socioeconômicas no Brasil.

No Brasil, de acordo com dados de 2017 da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua²⁰³, 74,9% (52,7 milhões) de todos os domicílios permanentes brasileiros utilizavam a internet, em contraste ao ano de 2016, com 69,3% (48,1 milhões de domicílios) (IBGE, 2018a). Naturalmente, esse percentual de utilização da internet não se distribui de forma homogênea em todo território nacional, havendo diferenciações no que tange a regiões e domicílios urbanos e rurais, como bem mostra o gráfico abaixo:

Gráfico 9: Percentual de domicílios em que havia a utilização da Internet em 2017, por Grandes Regiões e situação do domicílio

Fonte: Anatel (2019, p. 18)

Os dados do Portal e-Cidadania mostram que em todas as três ferramentas da plataforma há um predomínio dos usuários da região Sudeste (com São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais ocupando os três primeiros lugares, nessa ordem), seguidos por estados da região Sul (com destaque do Rio Grande do Sul e Paraná) e alguns estados do Nordeste (principalmente Bahia, Pernambuco e Ceará). As regiões, de uma forma geral, com menor participação nas ferramentas foram o Centro-Oeste (com exceção do Distrito Federal) e a região Norte²⁰⁴. A região Norte tem um percentual menor de domicílios com Internet do que a média nacional (68% dos domicílios), já a região Centro-Oeste tem um percentual comparável ao

²⁰³ A PNAD Continua de 2017 contou com uma área temática de Tecnologia da Comunicação e Informação – TIC. Foi a segunda pesquisa realizada no tema, sendo a primeira realizada no ano de 2016. (ANATEL, 2019).

²⁰⁴ A região Norte não apresentou nenhum estado que figurou nos rankings dos dez estados com maiores participações em nenhuma das ferramentas do Portal e-Cidadania (vide item 3.1).

Sudeste (80% dos domicílios), mas é preciso lembrar que essas são as regiões com menor percentual da população total brasileira, respectivamente 8,7% e 7,7% da população total (IBGE, 2018b), fator que deve ser levado em conta ao verificar a baixa participatividade dessas regiões com relação às demais no Portal.²⁰⁵ Já o Nordeste, com aproximadamente 27,5% de toda a população brasileira deveria, com base nessa métrica, ter mais estados figurando no ranking de participatividade dessas ferramentas, mas apresenta o percentual mais baixo de domicílios com Internet de todas as regiões, com 64% dos seus domicílios com Internet (IBGE, 2018a, 2018b).

Tais número referentes a representatividade e *inclusão* das Regiões do país no Portal e-Cidadania, ganham ainda mais relevância ao considerarmos que a plataforma é uma iniciativa do Senado Federal, que conforme disposição constitucional²⁰⁶, compõe-se por representantes dos estados e do Distrito Federal. Portanto, no que pese as discrepâncias regionais de densidade populacional, uma representatividade equânime dos estados e Regiões deve ser sempre observada e almejada por tais ferramentas de participação. No que tange ao Portal e-Democracia, apesar de informações sobre o UF de origem constarem do processo de cadastro, a medida se mostrou inócua, com quase a totalidade dos usuários não apresentando tal informação²⁰⁷ (vide item 3.2).

Com base na PNAD contínua de 2017, 69,8% da população, com 10 anos de idade ou mais, utilizaram a Internet no período de referência²⁰⁸, com elevação em relação aos 64,7% do ano anterior (IBEG, 2018a).²⁰⁹ 97% dessas pessoas utilizaram um telefone móvel celular para acessar a rede (aumento em relação a 2016, com 94,6%) e 56,6% utilizaram um microcomputador (queda em relação a 2016, com 63,7%), principalmente com conexões de

²⁰⁵ Segundo estimativas do IBGE publicadas no Diário Oficial da União, a população brasileira por região apresenta o seguinte panorama: Sudeste com 41,8%; Nordeste com 27,5%; Sul com 14,3%; Norte com 8,7% e; Centro-Oeste com 7,7% (IBGE, 2018b).

²⁰⁶ Art. 46, CF/88: *O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário.* (BRASIL, 1988).

²⁰⁷ 98,1% dos usuários não têm informações acerca da sua UF de origem no Portal e-Democracia (vide item 3.2).

²⁰⁸ Sendo o período de referência os últimos três meses contados da data das entrevistas (IBEG, 2018a).

²⁰⁹ Na área urbana esse número corresponde a 74,8% das pessoas e na área rural 39%. De 2016 a 2017 houve crescimento do acesso em todas as faixas etária, com destaque para a faixa etária de 18 a 29 anos em que todos os grupos apresentaram um percentual maior que 85%. Quanto ao nível de instrução dessas pessoas, a pesquisa demonstrou que quanto maior esse é, maior a tendência de utilização da Internet, sendo que, entre os que não tinham instrução, somente 11,1% utilizaram a Internet no período de referência, já na população com ensino superior completo e incompleto, mais de 96% fizeram uso dessa tecnologia (IBGE, 2018a).

banda larga móvel e fixa.²¹⁰ A PNAD mostrou também que 78,2% da população referência tinha telefone móvel celular para uso pessoal em 2017, sendo que 84,3% desses aparelhos possuíam acesso à Internet (IBGE, 2018a). Esses números se refletiram no Portal e-Cidadania que, em 2018, 88% dos usuários fizeram uso de dispositivos móveis para acessar a plataforma, sendo possível notar uma nítida migração, de 2014 a 2018, do computador para os dispositivos móveis como principal meio de acesso (vide item 3.1). Já no e-Democracia, apesar de ser uma plataforma otimizada para dispositivos móveis (*mobile friendly*)²¹¹, o mesmo evento de migração não pôde ser verificado, sendo que o principal meio de acesso à nova versão da plataforma (desde 2016) ainda são os computadores (57,06% dos acessos), já os dispositivos móveis representam 41,55% dos acessos (vide item 3.2).²¹²

Os números, de uma forma geral, demonstram uma tendência de crescimento no acesso à Internet no Brasil, no entanto, ainda há discrepâncias, principalmente no que tange a Regiões, domicílios urbanos e rurais, idade e nível de instrução. Se os mecanismos digitais de participação objetivam cada vez mais possibilitar um exercício mais amplo da cidadania e até, em um futuro próximo, dos direitos políticos da população, as discrepâncias socioeconômicas de acesso à Internet precisam ser progressivamente reduzidas, com vistas a incluir setores que, por situações diversas²¹³, se encontram digitalmente excluídos. Nesse sentido vai a teoria democrática participativa, ao elucidar que a redução das desigualdades socioeconômicas, com garantia de condições materiais mínimas, é condição para um sistema participativo (ROUSSEAU, 1996; PATEMAN, 1992; MACPHERSON, 1978) (vide item 1.4.2).

Assim, à medida que essas ferramentas de participação digital vão ganhando relevo no exercício da cidadania e dos direitos políticos, o acesso à Internet, como meio de exercício desses importantes bens jurídicos, eleva-se a *status* de direito, como plasmado no Marco Civil

²¹⁰ Dos domicílios com acesso à Internet, 78,5% utilizaram banda larga móvel (sendo 77,3% em 2016) e 73,5% utilizaram banda larga fixa (sendo 71,4% em 2016), os domicílios que tinham uso dos dois tipos de banda larga cresceram de 49,1% em 2016 para 52,2% em 2017 (IBEG, 2018a).

²¹¹ Foi realizado um teste dos dois Portais pela plataforma do Google (<https://search.google.com/test/mobile-friendly>) que verifica a adequação e otimização de sites à dispositivos móveis (*mobile friendly*). Os dois Portais foram considerados otimizados para uso em dispositivos móveis. (GOOGLE, 2019c).

²¹² Tais números do e-Democracia se referem ao acumulado do período, com início em 2016, não foram disponibilizados dados individuais de cada ano, que serviriam de métrica mais adequada para avaliar a migração para dispositivos móveis.

²¹³ A PNAD 2017 apontou que nos domicílios que não utilizavam a internet os principais motivos eram: falta de interesse em acessar a Internet (34,9%); serviço de acesso à Internet era caro (28,7%); nenhum morador sabia usar a Internet (22,0%) e; o acesso à Internet não estava disponível na área do domicílio (7,5% no total mas 21,3% nos domicílios rurais) (IBGE, 2018).

da Internet em diversos dispositivos (art. 4º, I; art. 7º, *caput* e art. 8º, *caput* da Lei 12.965/2014)²¹⁴. Desse modo, cabe ao poder público, desenvolver iniciativas e programas que promovam a inclusão digital (art. 27, I e II da Lei 12.965/2014)²¹⁵. São necessários investimentos em infraestrutura de telecomunicação – tais como a expansão de rede móveis 3G/4G, implantação do 5G, ampliação do *backhaul* de fibra ótica, utilização civil de satélites para pontos de acesso em locais remotos – principalmente em locais em que a iniciativa privada não tem interesse econômico em fazê-lo, além do desenvolvimento de programas que visem franquear acesso à Internet a preços acessíveis para camadas carentes da população. Essas são algumas das medidas necessárias para reduzir as discrepâncias no acesso à Internet no Brasil, ampliando progressivamente o número de indivíduos aptos a participar.

4.2.2 Cadastro e inclusão nas plataformas

Os Portais, da forma como planejados e desenvolvidos, permitem que qualquer pessoa participe, bastando para tanto que efetue cadastro. Uma característica comum aos dois Portais é que estes possuem um processo de cadastramento simplificado, com exigência de poucas informações do usuário (basicamente nome, e-mail e UF) (vide itens 3.1 e 3.2). Essa característica garante uma facilidade e praticidade no cadastro que aumentam as chances de que mais pessoas se disponham a participar das ferramentas, no entanto, a escolha por cadastros simplificados também implica em reflexos em outros aspectos dessas plataformas que precisam ser abordados.

Ambos os Portais contam com medidas de segurança durante o processo de cadastramento, como mensagens automáticas enviadas para os e-mails cadastrados, como forma de validação desses²¹⁶ e também processos de verificação de imagens (conhecidos como

²¹⁴ Lei 12.965/2014, Art. 4º *A disciplina do uso da internet no Brasil tem por objetivo a promoção: I - do direito de acesso à internet a todos; [...] Art. 7º O acesso à internet é essencial ao exercício da cidadania, e ao usuário são assegurados os seguintes direitos; [...] Art. 8º A garantia do direito à privacidade e à liberdade de expressão nas comunicações é condição para o pleno exercício do direito de acesso à internet.* (BRASIL, 2014)

²¹⁵ Art. 27 da Lei 12.965/2014: *As iniciativas públicas de fomento à cultura digital e de promoção da internet como ferramenta social devem: I - promover a inclusão digital; II - buscar reduzir as desigualdades, sobretudo entre as diferentes regiões do País, no acesso às tecnologias da informação e comunicação e no seu uso; e [...] (BRASIL, 2014)*

²¹⁶ Insta destacar que o Portal e-Cidadania só aceita para cadastro e-mails de uma lista fechada de domínios (SENADO FEDERAL, 2019a).

Captcha²¹⁷) que visam evitar que *bots* ou scripts automatizados efetuem cadastros.²¹⁸ Há também a possibilidade de efetuar cadastro utilizando contas já existentes do Facebook e Google (com seus mecanismos próprios de segurança). Tais medidas contribuem no sentido de conferir maior segurança a esses sistemas, mas é sabido que, em se tratando de ambientes digitais, não há soluções de segurança absolutas e definitivas. Nessa seara, conforme informações do Portal e-Cidadania, até então, não houve nenhum registro de uso de *bots* ou scripts automatizados na plataforma (Anexo B, p.2). Já o Portal e-Democracia informa que alguns casos de “comportamento inadequado” já foram registrados, mas não forneceu mais detalhes sobre a natureza e o número dessas ocorrências (Anexo C, item 1.h).²¹⁹

No entanto, o que chama a atenção no processo de cadastro dessas duas plataformas é que a única informação fornecida pelo usuário que passível de validação é o endereço de e-mail. Desse modo, em termos práticos, é possível efetuar tantos cadastros quantos endereços de e-mail válidos o indivíduo possua, no que pese a proibição dessa prática pelos Termos de Uso do e-Cidadania²²⁰. É dizer, não há uma vinculação do cadastro do usuário a um elemento único e pessoal de informação, como por exemplo seu número de CPF, RG ou número do título de

²¹⁷ Para mais informações acerca dos *Captcha* ver item 3.1.

²¹⁸ *Bots*, abreviação do inglês *Robots*, são mecanismos automatizados algorítmicos que possuem a habilidade de interagir com seres humanos em linguagem natural. Assim, são sistemas que podem executar comandos, enviar e responder mensagens predeterminadas a partir de certo *input*, ou até contar com técnicas de *machine learning* que permitam uma interação mais complexa de processamento de linguagem e conversação. Insta destacar que os *bots* não são uma tecnologia necessariamente ruim, havendo diversas aplicações legítimas para essa (como atendimento ao cliente, administração de plataformas, investimentos, dentre muitas outras), no entanto, como toda tecnologia, pode ser utilizada para aplicações mal-intencionadas, como manipulação de informação e disseminação de *fake news*. No âmbito das redes sociais como Twitter e Facebook, essas tecnologias são conhecidas como *social bots* e podem fazer postagens, comentários e interagir com outros usuários de várias maneiras (RUEDIGER et al, 2019).

²¹⁹ Conforme tais informações do e-Democracia: “Até o ano de 2018 os cadastros eram feitos diretamente no portal e-Democracia, demandando a gestão de banco de dados próprio. Nessa época, se fazia necessária a constante supervisão dos conteúdos postados no portal para a identificação de possíveis spams ou outros comportamentos inadequados, como bots e scripts. Apesar de alguns casos terem sido identificados nesse período, não há uma consolidação do número de ocorrências desse tipo.” (Anexo C, item 1.h).

²²⁰ O item 4-a dos Termos de Uso do Portal e-Cidadania prevê que é terminantemente proibido a realização de mais de um cadastro por cidadão (SENADO FEDERAL, 2019a). Já os Termos de Serviço do Portal e-Democracia não possuem disposição expressa no sentido de proibir a realização de mais de um cadastro por cidadão, havendo somente vedação de utilização de nomes pré-existent na plataforma (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019b). Em todo caso, em termos práticos, há possibilidade de criação de mais de uma conta por usuário nas duas plataformas, bastando para tanto a existência de e-mails válidos.

eleitor, que garanta o caráter singular, único e legítimo do cadastro.²²¹ Tal fato tem implicações na prática e teoria democráticas.

Conforme destaca Graham Smith, a análise do critério de *inclusão* nas inovações democráticas deve levar em conta não só quem pode participar, mas também verificar a igualdade de oportunidades dos participantes em influir de forma isonômica no resultado final almejado pela prática participativa (SMITH, 2009). Isto posto, a possibilidade fática de efetuação de múltiplos cadastros por uma mesma pessoa nessas plataformas conflita com esse último aspecto do critério da *inclusão*, vez que abre brechas para uma assimetria no sistema ao não observar a máxima igualitária política do *one man, one vote*.²²²

Outra implicação relevante diz respeito a própria delimitação do público que pode contribuir e participar com as ferramentas dos Portais, ou seja, a constituição do *demos* dessas plataformas democráticas (SMITH, 2009) (vide item 4.1). O procedimento de cadastro nesses mecanismos permite que qualquer um participe, sem restrições de idade (e.g. crianças) ou mesmo nacionalidade, ou até mesmo natureza jurídica (pessoas jurídicas ou movimentos/entes juridicamente despersonalizados), desde que possuam e-mails válidos. É preciso lembrar que algumas das ferramentas desses Portais tem originado contribuições significativas à atividade legislativa do país (como por exemplo, projetos de lei e até PEC's) sendo relevante, portanto, a discussão acerca da constituição e delimitação do *demos* dessas iniciativas.

Partindo do pressuposto que esses Portais tem como objetivo aumentar progressivamente sua esfera de participatividade, tendo cada vez mais influência e relevância na atividade legislativa, parece inevitável que, em algum momento, ocorra uma vinculação do cadastro dos usuários à informações únicas e pessoais dos mesmos (como CPF, RG ou título de eleitor, por exemplo) ou a introdução de algum tipo de certificação digital mais robusta²²³. Essa medida teria o condão de dar maior legitimidade à essas ferramentas, melhor delimitar e

²²¹ O Portal e-Democracia permite, se assim desejar o usuário, mas não como requisito para uso da ferramenta, que sejam inseridas informações pessoais em seu perfil como: data de nascimento, CPF, título de eleitor, telefone, endereço, redes sociais, entre outras (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019a).

²²² Máxima que se encontra plasmada no art. 14 da Constituição Federal ao elencar que: *A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos [...]* (BRASIL, 1988).

²²³ Nesse sentido destaca-se que o Brasil conta com o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação - ITI, órgão vinculado a Casa Civil da Presidência da República, que desempenha o papel de Autoridade Certificadora da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil, podendo nessa condição, oferecer soluções de certificação digital (e assim o faz em muitas iniciativas governamentais de todos os Poderes) que podem ser úteis em circunstâncias como essas. (ITI, 2019).

constituir o seu *demos*²²⁴, e estabelecer condições para um maior nível de efetividade e relevância desses instrumentos no processo legislativo, com introdução de novas ferramentas nos Portais ou aprimoramentos das já existentes²²⁵. Além disso, argumenta-se que poderia haver um ganho na qualidade e urbanidade nas discussões e contribuições desses espaços digitais, visto que, os usuários saberiam que não há anonimato ou avatares digitais ocultando sua real identidade, desencorajando condutas mal-intencionadas ou ofensivas.

4.3 Análise do Portal e-Cidadania

O portal e-Cidadania se mostrou uma plataforma de participação com um número muito significativo de usuários cadastrados, sendo 35,6 milhões de cadastros confirmados em pouco menos de sete anos de funcionamento. Os dados mostram uma taxa muito elevada de novos cadastros nos anos recentes (2016-2018)²²⁶, mas que apresentou seu auge no ano de 2016 (com 15,8 milhões de novos cadastros). Apenas para efeitos de comparação numérica, segundo o Tribunal Superior Eleitoral - TSE (2019b), o Brasil tinha um total de 147,3 milhões de eleitores aptos a participar nas Eleições Gerais de 2018, correspondendo o número de cadastrados no Portal a aproximadamente 24,1% do número total desses eleitores.²²⁷ Em termos de inovações democráticas, esses são números absolutamente significativos e representativos, e demonstram, por si só, uma grande demanda da sociedade em participar, tendo o e-Cidadania conseguido atrair e captar tal demanda. Isto posto, passa-se agora a análise do Portal tendo em vista alguns dos critérios estabelecidos na estrutura analítica adotada no presente trabalho (item 4.1).

²²⁴ Por exemplo, a vinculação do cadastro nos Portais ao número do título de eleitor do usuário, baseada no banco de dados do TSE, delimitaria o *demos* dessas plataformas como sendo de brasileiros com idade superior a 16 anos, com exceção dos inalistáveis.

²²⁵ Há uma série de novos recursos e possibilidades a serem incluídas nessas plataformas, a título de exemplo cita-se o PL 4764/2009 que tramita em regime de urgência na Câmara, que visa permitir o envio de projetos de iniciativa popular (art. 14, III, CF/88) por meio da Internet através de procedimentos de certificação digital. As plataformas e-Cidadania e e-Democracia poderiam servir como importante recurso nessa iniciativa, visto que já tem uma comunidade e base de usuários consolidada, além de outras ferramentas que poderiam trabalhar em sinergia com essa iniciativa. Mas para isso, os cadastros teriam que passar pelo processo de certificação digital.

²²⁶ Uma média anual de 2016 a 2018 de 11,6 milhões de novos cadastros anuais, em uma leve tendência de queda (vide p. 1, Anexo B).

²²⁷ A esse respeito, é preciso lembrar que os usuários cadastrados, como já explorado no item 4.2.2, não são necessariamente eleitores, sendo o cadastro aberto a qualquer um que possua endereço de e-mail válido. Portanto, o número total de eleitores é utilizado somente para efeitos de comparação de grandezas numéricas.

Com base no critério de *transparência, previsibilidade e segurança jurídica* é possível tecer as seguintes considerações acerca do Portal e-Cidadania. Os objetivos e finalidades da plataforma, sua administração, regras e funcionamento se encontram devidamente reguladas e previstas por espécie normativa competente²²⁸, qual seja, a Resolução do Senado nº 19/2015 (SENADO FEDERAL, 2015a). Anteriormente a esse marco regulatório, o Portal atuava com base no Ato da Mesa nº 3 de 2011, espécie normativa de natureza mais precária – que estabeleceu o cronograma de implantação do Programa e sua estrutura básica (SENADO FEDERAL, 2012). Em 2015, a Comissão Senado do Futuro – CSF, avaliando a plataforma, entendeu por oportuno apresentar projeto de resolução (Projeto de Resolução nº 39, de 2015) para melhor regulamentá-la, fornecendo mais clareza, legitimidade e segurança jurídica ao funcionamento do Portal, sendo tal projeto convertido na Resolução nº 19/2015 (SENADO FEDERAL, 2015a, 2015b).

O referido marco regulatório do Portal, ao determinar, por exemplo, que as ideias legislativas com mais de vinte mil apoios serão encaminhadas à CDH do Senado (art. 6º, parágrafo único, Resolução nº 19/2015), gera *previsibilidade e segurança jurídica* ao usuário de que sua contribuição, ao alcançar os requisitos estabelecidos por disposição normativa de estatuta regimental, deverá obrigatoriamente ser apreciada pelo Senado. Tal fato gera um incremento no *senso de eficácia política* (PATEMAN, 1992) ou de eficácia (MACPHERSON, 1978) do usuário, incentivando-o e encorajando-o a participar, já que consegue antever com clareza os efeitos de sua participação.

Quanto as ferramentas do Portal, tomadas individualmente, nota-se as seguintes situações quanto a seus marcos regulatórios. A essência da *Ideia Legislativa*, como já abordado acima, se encontra devidamente prevista e regulamentada na Resolução nº 19/2015, em seu art. 6º, parágrafo único, que prevê tratamento análogo às ideias legislativas com vinte mil apoios ao dado às *sugestões legislativas* do art. 102-E do Regimento Interno do Senado (vide item 3.1.1)²²⁹. Na prática, nota-se que a Resolução nº 19/2015 estabeleceu novo legitimado a propor

²²⁸ A Resolução (art. 59, VII, CF/88) é espécie normativa que visa regulamentar matéria de interesse e competência interna das Casas Legislativas, no que pese haver previsão de algumas resoluções com efeito externo (arts. 68, § 2º, 52, IV a X, e 155, § 2º, V). Já os decretos legislativos (art. 59, VI) também cuidam de matérias de interesse do Legislativo, mas visam regular matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional (art. 49) que tenham efeitos externos a ele (FERREIRA FILHO, 2012; SILVA, 2014).

²²⁹ Insta destacar que o próprio Regimento Interno do Senado é instituído com base em uma Resolução (nº 93, de 1970) ou seja, a mesma espécie normativa que prevê e regulamenta a ferramenta *Ideia Legislativa*, não havendo, pois, nenhum óbice jurídico ou vício formal na equiparação feita pela Resolução nº 19/2015. Nesse contexto, a referida Resolução, por exemplo, seria em tese instrumento

Sugestão Legislativa à CDH, qual seja, o usuário cadastrado no Portal e-Cidadania, com a condição de que sua ideia angarie vinte mil apoios no período de quatro meses. A *Consulta Pública*, por sua vez, encontra regulamentação em disposição normativa diversa da que regulamenta o Portal, a Resolução nº 26/2013 do Senado, mas que prevê adequadamente e de forma competente esse mecanismo de participação (SENADO FEDERAL, 2013b).²³⁰

Já a ferramenta *Evento Interativo* se encontra em uma situação mais precária no que tange a regulamentação e *segurança jurídica*. Conforme informações do Portal, as audiências públicas das Comissões, sabatinas de autoridades e sessões de debates temáticos realizadas no Plenário tem sido, por padrão, interativas, sendo transmitidas pela ferramenta *Evento Interativo*.²³¹ No entanto, somente a transmissão das sabatinas conta com a devida regulamentação, havendo disposição expressa do Regimento Interno do Senado (Art. 383, II, “c”) ²³² prevendo a participação da sociedade por meio do Portal do Senado (com envio de informações e perguntas). Quanto aos demais tipos de evento, como por exemplo as audiências públicas, não foi identificado no marco regulatório do Portal ou no Regimento Interno do Senado, e nem em pesquisa a base de dados do Sistema de Informações do Congresso Nacional – SICON, qualquer disposição normativa que determine a transmissão desses eventos por meio de Portal do Senado e/ou Internet. Ficando a transmissão desses eventos pela Ferramenta (com exceção das sabatinas), ao juízo de conveniência e oportunidade dos presidentes das Comissões e organizadores do evento. Certamente que tal fato não contribui para a *previsibilidade* e *segurança jurídica* desse instrumento democrático, sendo recomendável que a transmissão desses eventos fosse devidamente regulamentada por norma regimental ou equivalente,

juridicamente hábil a inclusive modificar o próprio regimento nesses pontos, acrescentando novas disposições ao art. 102-E.

²³⁰ Resolução nº 26/2013: 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* (SENADO FEDERAL, 2013b).

²³¹ Conforme informado pelo Portal: “*Todas as audiências públicas das Comissões, sabatinas de autoridades e indicados para cargos públicos, e sessões de debates temáticos realizadas no Plenário são, por padrão, interativas, ou seja, contam com a participação popular por meio do Portal e-Cidadania. Outros eventos, internos ou externos, também podem ser interativos, a critério dos organizadores, bastando solicitação prévia à equipe do Portal.*” (Anexo B, p.6)

²³² Art. 383, II, “c” Regimento Interno do Senado: [...] *c) o portal do Senado Federal possibilitará à sociedade encaminhar informações sobre o indicado ou perguntas a ele dirigidas, que serão submetidas ao exame do relator com vistas ao seu aproveitamento, inclusive quanto à necessidade de realização de audiência pública em face das informações e indagações recebidas;* (SENADO FEDERAL, 1970)

favorecendo a criação de uma cultura de transparência e participatividade aos eventos realizados nessa Casa Legislativa.

Em termos de *transparência*, destaca-se que todas as regras de funcionamento e procedimentos das ferramentas se encontram bem descritas na plataforma e em linguagem acessível aos usuários, sendo beneficiado tal aspecto da transparência pela própria natureza dos mecanismos de participação do Portal, de funcionamento simples e direto. Em termos de *transparência externa*, há na plataforma uma área com disponibilização de dados e estatísticas, que funciona a partir da emissão de relatórios automaticamente gerados com dados de cada uma das ferramentas do Portal até a data de emissão, sendo poderoso recurso de escrutínio público do processo de participação (que foi inclusive muito importante na coleta de dados utilizados nesse trabalho).

Passa-se agora a análise do critério *julgamento informado e efeito educativo*. Como já dito, a informação é essencial à participação de qualidade (BARBER, 2003; MARQUES, 2008), portanto é preciso avaliar em que medida essas plataformas permitem que o indivíduo se informe para melhor participar. No Portal e-Cidadania, a função de informação é muito beneficiada pelo sistema de tramitação legislativa do Senado, integrado à plataforma do Portal. Basicamente, esse sistema permite que qualquer proposição legislativa, que se encontre no e-Cidadania, apresente um link que encaminhe o usuário para a página de tramitação da proposição no Senado. Nessa página, o usuário pode ter acesso a todos documentos, pareceres, publicações, projetos relacionados, prazos e informações de tramitação da matéria que busca. (SENADO FEDERAL, 2019a).²³³ Toda essa informação é disponibilizada de forma muito organizada e detalhada ao usuário. Com destaque para o recurso de “Explicação da Ementa”, pequeno texto explicativo, feito em uma linguagem mais acessível ao usuário, para que esse possa compreender de uma forma geral o intento e o conteúdo da Proposição Legislativa. No entanto, no que pese esse esforço de simplificação, ainda é possível verificar o emprego de linguagem técnica, pouco acessível a maior parte da população. Mas de uma forma geral, é possível concluir que o e-Cidadania cumpre com a tarefa de disponibilizar informações técnicas acerca dos temas abertos a participação no Portal.

²³³ Ainda nessa seara, não se verificou, de uma forma geral, o recurso de utilização de fontes externas de informação à plataforma do Senado, tais como links de obras, artigos relacionados às proposições legislativas. Nesse contexto, destaca-se que o próprio Senado conta com uma biblioteca digital que poderia fornecer fontes outras de informação acerca das matérias submetidas à participação (<https://www12.senado.leg.br/institucional/biblioteca>). (SENADO FEDERAL, 2019a).

Além de informação técnica, a participação de qualidade pressupõe uma atividade reflexiva que faça o participante levar em conta perspectivas externas ou interesses mais abrangentes do que o seu próprio, reflexo direto do *efeito educativo* da participação (SMITH, 2009, PATEMAN, 1992; ROUSSEAU, 1996). Nesse quesito, é possível concluir que a forma como projetado o e-Cidadania apresenta algumas dificuldades em consubstanciar essa dimensão da participação. O motivo principal disso é que as ferramentas do e-Cidadania, com exceção do *Evento Interativo*, não apresentam espaços abertos ao diálogo entre os usuários. Por exemplo, no *Ideia Legislativa* não há um espaço reservado ao debate da ideia apresentada (uma área de mensagens ou algum tipo de *chat* presente, por exemplo, na própria página da ideia), que possa permitir o convencimento mútuo dos participantes acerca dos acertos ou problemas da ideia em comento. Já a *Consulta Pública*, permite a manifestação dos usuários somente de uma forma binária (“sim” ou “não” ao apoio à proposição), inviabilizando o debate e a construção de argumentos racionais mais complexos e profundos, que poderiam elucidar novas perspectivas a demais usuários da plataforma. Já o *Evento Interativo*, é ferramenta que permite essas trocas argumentativa acerca dos temas então debatidos, através de pergunta e comentários, criando, portanto, a possibilidade de que o usuário tome conhecimento de interesses e perspectivas outras, diferentes das suas.

A formação desses espaços argumentativos é ideia muito cara à democracia deliberativa, como já visto (vide item 1.4.3). Nessa teoria democrática, dá-se um grande relevo às construções de espaços de deliberação que favoreçam o debate de qualidade e o mútuo convencimento entre os participantes, como forma de produzir deliberações de qualidade (FARIA, 2012, HILMER, 2010). Como se vê, não se pode afirmar que o e-Cidadania se encontra desprovido de tal vertente deliberativa²³⁴, uma vez que conta com o *Evento Interativo*. Contudo, de uma forma geral, não parece que essa plataforma fora desenvolvida de modo a priorizar um enfoque deliberativo no âmbito de suas ferramentas participativas, como se observa no *Ideia Legislativa* e no *Consulta Pública*. Nesse sentido, a própria forma de “moderação de conteúdo” adotada pelo Portal é um método que não favorece a ampla deliberação e debate dos temas. De acordo com os Termos de Uso (item 8) da plataforma, “todo o conteúdo proposto pelo cidadão passará por moderação do Portal e-Cidadania” (SENADO FEDERAL, 2019b)²³⁵. Essa apreciação prévia das manifestações dos usuários, se por um lado

²³⁴ Deliberação tomada em sua acepção técnica, no mesmo contexto de *democracia deliberativa*, vide item 1.4.3.

²³⁵ Desse modo, todos os comentários enviados pelos usuários cadastrados são avaliados conforme os Termos de Uso. Assim, à medida que enviados, não são instantaneamente publicados (há um *delay* entre

reduz as manifestações indecorosas e alheias ao debate, também cria “gargalos” ou “pontos de estrangulamento” das manifestações (já que a publicação fica condicionada à moderação) que acabam por dificultar a inserção de arenas de debate de maior amplitude e liberdade no âmbito de cada uma das ferramentas.

Por fim, analisa-se o Portal e-Cidadania quando ao critério de *capacidade de transferência*. Essa plataforma, conforme informa a equipe que a administra, fora desenvolvida “com configurações específicas para atender às peculiaridades da rede interna do Senado Federal que a hospeda” (Anexo B, p. 2). No entanto, não é necessária uma análise muito aprofundada das ferramentas desse Programa para perceber a potencialidade de implementação dessa inovação democrática em outros contextos legislativos. Sem dúvidas uma série de adaptações deveriam ser feitas na plataforma para que se adeque às realidade locais e regionais, tais como: adequar o número de apoios da ideia legislativa ao contexto do local; delimitar o *demos* participativo a residentes na circunscrição do ente federativo; e qualificar recursos humanos locais para administração do Portal, dentre outros. Nesse sentido, a equipe do Portal e-Cidadania informou que “há estudos para disponibilizar plataforma semelhante em código aberto para atender às demandas de Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais.” (Anexo B, p. 2).

4.3.1 Ideia Legislativa

A *Ideia Legislativa*, ferramenta do e-Cidadania que se encontra ativa desde o ano de início Portal (2012), já registrou a contribuição de 3,4 milhões de apoiadores e 39,2 mil autores de ideias, representando, respectivamente, 9,7% do total de usuários cadastrados no Portal e uma porcentagem ainda menor que de autores de ideias (0,11%). Os dados mostram também que uma porcentagem pequena das ideias do Programa consegue alcançar o número de apoios necessários (vinte mil) para serem convertidas em *sugestões legislativas*, apenas 0,2% das ideias. Esse dado revela a importância da divulgação nessa fase da participação, sendo favorecidas nesse aspecto, as ideias que contam com o suporte de grupos organizados da sociedade civil, que integrados por grande número de indivíduos interessados na ideia legislativa proposta. Nesse aspecto, em uma análise comparativa com o instituto da *iniciativa popular*, destaca-se que o nível de organização e influência, assim como número de pessoas

o envio e a publicação), passando antes por um processo de moderação e, respeitando os Termos de Uso, são publicadas, do contrário, arquivados. (SENADO FEDERAL, 2019b).

desses grupos organizados, necessários para que uma ideia seja convertida em *Sugestão Legislativa* através do e-Cidadania, não é em nenhuma dimensão comparável com os níveis e números exigidos para a proposição de um projeto de iniciativa popular, devido aos rígidos procedimentos e requisitos desse instituto participativo (vide item 2.1.1). Assim, mostra-se muito mais acessível e viável a tais grupos organizados, que têm interesse em alguma alteração legislativa, a utilização do *Ideia Legislativa* do que a via *iniciativa popular* (mais custosa em todos os aspectos), no que pese os resultados e produtos distintos dessas duas ferramentas.

O *Ideia Legislativa* mostrou-se um mecanismo de participação altamente inclusivo, por alguns fatores já explicitados (item 4.2.2) e pelo fato de não exigir do participante conhecimento prévio de técnicas legislativas ao propor sua ideia. Há uma nítida priorização do conteúdo e do mérito da ideia proposta, deixando as questões formais atinentes a redação e formatação à CDH, com competência técnica para tanto. A título comparativo, seria o equivalente à *iniciativa popular não formulada (simples ou pura)*, em que não há necessidade da manifestação popular se dar em formato de lei (vide item 2.1.2). Contudo, verificou-se que há mecanismos prévios de controle das ideias, efetuados pela própria equipe do Portal (intitulado de *processo de moderação*), tendo como parâmetro os Termos de Uso da plataforma, sendo que aproximadamente 16,8% das ideias apresentadas são arquivadas por não observância a tais Termos. De forma que, dentre os parâmetros desse mecanismo prévio de controle se encontram também as cláusulas pétreas constitucionais, portanto, é possível afirmar que há uma espécie de controle constitucional prévio dessas ideias legislativas efetuado pela própria equipe do Portal.

Estabelecido o panorama geral desse instrumento de participação, é preciso analisá-lo quanto ao *senso de eficácia política e grau de controle popular* permitidos. A esse respeito é possível concluir, após análise de todos os dados e resultados dessa ferramenta de participação, que o elemento fulcral do *senso de eficácia política e controle popular* desse instrumento repousa na garantia, de estatura regimental,²³⁶ de que as ideias que alcancem a marca dos vinte mil apoios serão apreciadas pela CDH. Essa garantia, convida o usuário a participar, imbuindo-o da certeza de que, se sua ideia preencher os requisitos, terá a chance de ser apreciada por Comissão do Senado, podendo se tornar uma Proposição Legislativa e até, eventualmente, uma lei (em sentido *latu*).

²³⁶ Prevista no art. 6º, parágrafo único da Resolução nº19/2015 e art. 102-E do Regimento Interno do Senado (SENADO FEDERAL, 2015a, 1970).

Acerca dessa garantia cabe tecer algumas considerações e análises. Se a apreciação pela CDH é elemento primordial da efetividade da participação, todo o trâmite da proposta no âmbito dessa Comissão ganha importância e relevo. Nesse contexto, a pesquisa verificou que, 74 sugestões legislativas (à data da coleta de dados) tramitavam na CDH aguardando parecer, um número muito significativo de Sugestões, com algumas datando de 2015 e 2016 (SENADO FEDERAL, 2019c e Anexo A, p.2) ²³⁷. É preciso lembrar que a CDH, sendo a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, mescla e acumula essas duas atividades de vital importância em sua competência. Nesse ponto, alguns fatores poderiam justificar e influir nesse acúmulo de Sugestões ainda não apreciadas pela CDH: um deles seria a já apontada sobrecarga de competências da Comissão (que acumula matérias de direitos humanos e legislação participativa), influenciando diretamente na apreciação em tempo hábil das *Sugestões Legislativas*²³⁸; outro fator possível seria um grande aumento no número de sugestões submetidas à Comissão e; por fim, também poderia influir no acúmulo a falta de interesse político de apreciar algumas *Sugestões Legislativas* que apresentam alto custo político de aprovação/arquivamento. Fato é que, a demora e o acúmulo dessas sugestões certamente têm efeitos negativos ao *senso de eficácia política* dessa ferramenta.

Ademais, os dados coletados mostram que o problema de acúmulo de Sugestões pode vir a se intensificar em um curto período de tempo, tendo em vista que, do número total de Sugestões advindas do programa e-Cidadania (129 sugestões) a grande maioria é recente (49,6% alcançaram o número de apoios em 2017 e 37,9 % em 2018, vide item 3.1.1). Assim, esse aumento recente no número de *Sugestões Legislativas* advindas do e-Cidadania pode vir a gerar a necessidade de se reverem os arranjos e estruturas de recebimento e apreciação das ideias legislativas, já havendo projeto de Resolução tramitando no Senado nesse sentido²³⁹.

²³⁷ Como o caso da SUG nº 2/2015, do fim da imunidade tributária para as entidades religiosas, a SUG nº 9/2015, de Reestruturação dos soldos dos militares, e a SUG nº 5/2016, que propõe a Criminalização da discriminação por orientação sexual e identidade de gênero, equiparando ao crime de Racismo. Matérias que ainda estão tramitando (à época da coleta de dados) no âmbito da CDH, aguardando parecer (SENADO FEDERAL, 2019a).

²³⁸ Vale destacar que essa não é uma questão recente, visto que já em 2008, Raíssa A. Gomes (2008, p. 47), já realizava esse diagnóstico da CDH, ao apontar que o acúmulo de duas importantes áreas em uma mesma Comissão (legislação participativa e direitos humanos) figuram como um dos fatores que interferem diretamente no desempenho das atribuições dessa Comissão do Senado.

²³⁹ Trata-se do projeto de resolução (nº 38/2018), que visa alterar o marco regulatório do e-Cidadania (Resolução nº 19/2015), ao estabelecer expressamente no próprio marco regulatório do e-Cidadania alguns critérios de recepção das ideias legislativas., quais sejam, ideia que não possuam conteúdo: *I – injuriosos ou difamatórios; II – publicitários ou comerciais; III – de proselitismo confessional ou religioso; IV – de apelo à violência ou ao ódio contra pessoa ou grupo de pessoas por causa da sua convicção filosófica ou política, raça, cor, origem étnica ou nacional, religião, sexo, orientação sexual*

Ainda nesse contexto, se o número de usuários e apoiadores continuarem a subir, pode ser preciso rediscutir no futuro o número alvo de apoios necessários (atualmente vinte mil), a fim de se evitar uma “inflação legislativa” de Sugestões, assim como manter um sistema otimizado de apreciação dessas. No entanto, a otimização da estrutura de recebimento e apreciação das sugestões parece ser a medida mais adequada e prioritária ao atual cenário.

Em todo caso, é imperioso ao equilíbrio desse sistema participativo que todas as ideias que receberem o número previstos de apoios, então convertidas em *Sugestões Legislativas*, recebam um parecer final da CDH. A esse respeito, de todas *Sugestões Legislativas* apreciadas pela CDH advindas do e-Cidadania, a pesquisa apurou que apenas em dois casos não houve parecer final pela aprovação ou arquivamento da Sugestão, sendo esses dois casos abaixo descritos. O primeiro caso diz respeito a SUG nº 8 de 2014, que visava “regular o uso recreativo, medicinal e industrial da maconha” (SENADO FEDERAL, 2019a). Durante a tramitação, após a realização de seis audiências públicas para debater a matéria (todas transmitidas na ferramenta *Evento Interativo*), a CDH decidiu por criar Subcomissão temporária para debater o tema da Sugestão. Após o encerramento dessa Subcomissão, em 2017, a *Sugestão Legislativa* fora arquivada, no entanto, sem receber um parecer formal contrário da Comissão, pelo seu arquivamento. Assim, apesar de inegável que a Sugestão teve uma *eficácia política*, visto que motivou diversas audiências públicas e a criação de uma Subcomissão especial, o seu arquivamento se deu sem observância ao requisito formal de parecer contrário da CDH (art. 102-E, Parágrafo único, II RISF).²⁴⁰

O segundo caso é referente a SUG nº 15, de 2014, que buscava “regular a interrupção voluntária da gravidez, dentro das doze primeiras semanas de gestação, pelo sistema único de saúde” (SENADO FEDERAL, 2019a). Essa matéria foi debatida em cinco audiências públicas, sendo pertinente destacar que houve uma grande pressão de alguns setores da sociedade pela não aprovação da Sugestão (através de muitos ofícios recebidos pela CDH). Ao final, a SUG recebeu um parecer contrário do Relator, mas que, no entanto, não foi votado pela CDH em

ou identidade de gênero; V – que violem a privacidade de qualquer pessoa; VI – que se refiram ou se dirijam a Deputados ou Senadores, Blocos Parlamentares ou Partidos Políticos individualizados; VII – que sejam atentatórios às cláusulas pétreas da Constituição Federal; VIII – que tenham conteúdo idêntico a sugestões já recepcionadas. É possível perceber que muitos desses requisitos já encontram guarida nos Termos de Uso do Portal, havendo a adição de algumas hipóteses novas, que parecem respaldar juridicamente a equipe do Portal para que possa fazer um primeiro controle ou filtragem mais eficaz das ideias propostas (SENADO FEDERAL, 2018).

²⁴⁰ No entanto, destaca-se que no mesmo ano de encerramento da Subcomissão temporária, a SUG nº 25, de 2017, com conteúdo semelhante, foi aprovada pela CDH e transformada no Projeto de Lei do Senado nº 514/2017 (SENADO FEDERAL, 2019a).

virtude do fim da Legislatura, arquivando-se a *Sugestão Legislativa*, fundamentando-se tal decisão nos arts. 332 do Regimento Interno e Ato da Mesa nº 2 do Senado Federal (SENADO FEDERAL, 2019a).

Contudo, no que pese tal entendimento que embasou o arquivamento, as referidas fundamentações invocadas não nos parecem aplicáveis às *Sugestões Legislativas*. O art. 332 do Regimento se aplica a “proposições em tramitação no Senado”²⁴¹. O ato da Mesa nº 2 regulamenta o supracitado dispositivo, e em seu art. 2º, II, define quais espécies normativas podem ser consideradas “proposições” para esse fim (no que cita as espécies normativa do art. 211 do Regimento)²⁴², no entanto, as *Sugestões Legislativas* não constam dessa relação. Assim, é possível concluir que *Sugestões Legislativas* não podem ser consideradas “proposições” para esse fim, e, portanto, não submetidas ao procedimento de arquivamento do art. 332 do RISF. O próprio art. 102-E, RISF, apresenta trecho que corrobora tal conclusão ao afirmar em seu Parágrafo único, inciso III que “aplicam-se às proposições decorrentes de sugestões legislativas [...]”²⁴³, ou seja, as *Sugestões Legislativas* não são Proposições, mas sim originam estas quando e se aprovadas pela CDH. O entendimento de que *Sugestões Legislativas* possam ser arquivadas por esse critério representa um grande perigo a todo sistema participativo criado pelo *Ideia Legislativa*, tendo em vista que tal sistema se encontra fundado na resposta final da CDH (positiva ou negativa). Do contrário, cria-se a possibilidade de que os Senadores decidam por não apreciar, até que sejam arquivadas ao final da Legislatura, *Sugestões Legislativas* que se figurarem muito polêmicas ou com elevado custo político de aprovação, em não observação ao que determina o art. 102-E do Regimento e a Resolução nº 19/2015, promovendo o esvaziamento do *senso de eficácia política* desse mecanismo de participação.

No que tange mais especificamente ao *grau de controle popular* permitido por essa ferramenta, é possível oferecer as seguintes observações e análises. Ao relator, na CDH, cabe o segundo processo de controle da *Sugestão Legislativa* (sendo o primeiro o *processo de moderação* feito pela equipe do Portal), devendo analisa-la quanto a sua constitucionalidade,

²⁴¹ Art. 332. RISF: *Ao final da legislatura serão arquivadas todas as proposições em tramitação no Senado [...]* (SENADO FEDERAL, 1970).

²⁴² Art. 2º, II, Ato da Mesa nº 2 do Senado Federal: *Para fins de arquivamento de proposições, considera-se: II - proposições: as elencadas no art. 211 do RISF que tenham tramitação autônoma (autuação própria): a) propostas de emenda à Constituição; b) projetos; c) pareceres; d) requerimentos; e e) indicações;* (SENADO FEDERAL, 2014).

²⁴³ Art. 102-E, Parágrafo Único, III, RISF: *aplicam-se às proposições decorrentes de sugestões legislativas, no que couber, as disposições regimentais relativas ao trâmite dos projetos de lei nas comissões, ressalvado o disposto no inciso I, in fine, deste parágrafo único* (SENADO FEDERAL, 1970).

juridicidade, regimentalidade e mérito (Art.11, Ato nº1/06 da CDH). O papel da atividade parlamentar é central nessa ferramenta, tendo em vista que o relator, em caso de parecer favorável, deverá indicar “a norma mais adequada para tratar do assunto” (Art. 10, I, Ato nº1/06 da CDH). Essa leitura revela implicações tanto formais como materiais na formação da Proposição Legislativa. Formais porque o Relator deverá verificar, munido de todo aparato técnico legislativo, qual a espécie normativa mais adequada para a consecução da ideia proposta (e.g. uma PEC²⁴⁴ que altera o texto constitucional ou um PLS que vise revogação de norma vigente). Materiais porque cabe ao parlamentar a importante tarefa de “traduzir” a essência da ideia legislativa em linguagem normativa, estabelecendo o conteúdo da norma, com base em critérios jurídico-políticos.

Nesse processo de transformação da ideia legislativa em linguagem normativa pela atividade parlamentar, por questões de limitações jurídicas ou até motivações políticas, por vezes, há modificações de aspectos originalmente contidos na ideia. É o que se vê, por exemplo, na SUG nº 25/2017 que visava a descriminalização do cultivo da *cannabis sativa* para uso próprio recreativo, sendo convertida no PLS nº 514/2017 que permite o cultivo da *cannabis sativa* para uso pessoal terapêutico, em quantidade suficiente ao tratamento e mediante prescrição médica, não compreendendo, por escolha política, a hipótese do uso recreativo originalmente prevista na ideia. Também é possível citar a SUG nº 6/2017 que previa um piso salarial de R\$ 4.800,00 e jornada de 30 horas semanais para psicólogos, convertida no PLS nº 511 de 2017, que regula somente a duração da jornada de trabalho semanal de 30 horas, não entendendo a CDH oportuno regular o piso nacional. (SENADO FEDERAL, 2019a). De modo que, há outros casos exemplificativos dessa situação ocorridos no âmbito do Programa²⁴⁵.

²⁴⁴ Em se tratando de PEC, conforme regulamento da CDH (Art. 12. Ato nº1/06 da CDH), são necessárias as assinaturas de no mínimo, um terço dos membros do Senado Federal (SENADO FEDERAL, 2006). Sendo assim, é preenchido o requisito constitucional do art. 60, inciso I da Constituição Federal que exige um terço de membros da Casa Legislativa para proposição de PEC. Não há assim que se falar em vício formal de constitucionalidade dessa PEC advinda de ideia do Programa e-Cidadania.

²⁴⁵ É o caso, por exemplo, da SUG nº 28/2017 que visava criminalizar a homofobia, convertida no PLS nº 515, de 2017, que além de cobrir hipóteses relacionadas a homofobia (gênero, sexo, orientação sexual ou identidade de gênero) também abrangeu situações de preconceito de origem, condição de pessoa idosa ou com deficiência, ampliando assim a abrangência da norma à situações não previstas na ideia original mas que o parlamentar Relator considerou importante tutelar. Também é o caso da SUG nº 40/2017, que previa desconto de 30% na compra de automóveis por professores, convertida no PLS nº 512/2017 que prevê isenção de Imposto sobre Produtos Industrializados a essa classe. Ou a SUG nº 15/2017 que previa redução de impostos de 72% para 9% sobre games, que convertida na PEC nº 51 de 2017, que prevê imunidade tributária (art. 150, VI, CF/88) para consoles e jogos de videogames produzidos no Brasil. (SENADO FEDERAL, 2019a).

Portanto, verifica-se que pode haver diferenças entre o conteúdo da ideia proposta pelo usuário e o texto da norma, politicamente construído no âmbito da Comissão.

Isto posto, partindo da classificação de Pateman, de tipos/níveis de participação, essa ferramenta poderia ser classificada como permitindo uma *efetiva participação parcial* dos sujeitos ao permitir que esses influenciem no processo de tomadas de decisões políticas em questão (formação de novas Propostas Legislativas), mas permanecendo a prerrogativa final dessa decisões com os parlamentares (PATEMAN, 1992, 97-98). Também observa-se que tendo em vista a ampla liberdade dada aos participantes de escolherem os temas das ideias legislativas, sem predeterminações ou restrições (observados os Termos de Uso), assim como a livre iniciativa de deflagração dessa ferramenta participativa, constata-se que os participantes detêm considerável controle da formulação da agenda a ser considerada no processo decisório final desse instrumento, exceto no que tange a formulação da pauta da CDH. Ademais, há instrumentos e recursos (como o sistema de tramitação legislativa) que permitem aos participantes monitorar e acompanhar todo o processo pós conversão em *Sugestão Legislativa* até sua conclusão, inclusive com possibilidade de *input* participativo dos usuários ainda nessa fase, através da *Consulta Pública* e do *Evento Interativo*. Tais elementos permitem caracterizar e classificar essa iniciativa como de democracia participativa de *alta intensidade* (MARQUETTI; SILVA; CAMPBELL, 2012).

Até então, dez proposições legislativas (incluindo uma PEC) já foram criadas advindas de ideias legislativas do Programa e-Cidadania²⁴⁶, se encontrando em variados estágios de tramitação no Senado. Ademais, até a data de coleta dos dados, duas outras *Sugestões Legislativas* já haviam sido aprovadas pela CDH mas ainda aguardavam trâmites legislativos para serem formalmente convertidas em PEC's.²⁴⁷ Os dados coletados não permitem afirmar que exista uma correlação entre popularidade das Sugestões (número de apoios) e aprovação na CDH, sendo que das dez sugestões mais populares, somente duas foram aprovadas²⁴⁸ pela Comissão, quatro reprovadas e quatro ainda tramitam, incluindo a Sugestão com o maior

²⁴⁶ Representando percentual de 21% convertida em proposições legislativas do total de sugestões legislativas apreciadas pela CDH.

²⁴⁷ Sendo estas: SUG nº 43/2017 (25.894 apoios), dispõe sobre o fim da Aposentadoria Especial para Governadores e Presidentes, parecer aprovado na CDH em 14/03/2019, pendente conversão em PEC e; SUG nº 31/2018 (77.902 apoios), que prevê a revogação da EC-95 (PEC 55 do teto dos gastos públicos), parecer aprovado na CDH em 21/03/2019, pendente conversão em PEC (SENADO FEDERAL, 2019a).

²⁴⁸ Sendo estas: SUG nº 31/2018 – Revogação imediata da EC-95 que congela os investimentos públicos por 20 anos com 77.902 apoios e SUG nº 15/2017 – Redução de impostos sobre games do atual 72% para 9% com 75.926 apoios (SENADO FEDERAL, 2019a).

número de apoios alcançados no Programa.²⁴⁹ Há também tantas outras *Sugestões Legislativas* em avançada etapa de tramitação, com parecer favorável do relator e prontas para a pauta da CDH.²⁵⁰ Portanto, o rol de *Sugestões Legislativas* convertidas em Proposições pode ser ampliado ainda na presente Sessão Legislativa.

4.3.2 Consulta Pública

A ferramenta *Consulta Pública*, presente no e-Cidadania desde 2013, já contabiliza 7,8 milhões de usuários cadastrados votantes, número correspondente a 22,1% dos usuários cadastrados no Portal, tornando essa, em termos numéricos, a ferramenta de participação mais utilizada da plataforma. O número de votantes por ano tem crescido de forma constante desde sua implementação, com especial destaque para os anos recentes de 2016 a 2018 (ano eleitoral) não apresentando queda nesse último, diferente das outras ferramentas.

No que tange ao *senso de eficácia política e grau de controle popular* que a ferramenta permite é possível observar o seguinte. Como o próprio programa informa, a votação da *Consulta Pública* não tem o objetivo de vincular o voto ou opiniões dos Senadores, mas sim “sinalizar a opinião do público que participou da consulta, de modo a contribuir com a formação de opinião de cada senador” (SENADO FEDERAL, 2019a). Nesse sentido, os resultados das consultas públicas, conforme informações do Portal, são comunicados periodicamente aos gabinetes parlamentares e relatórios relativos às proposições pautadas em Comissões temáticas são também encaminhados para as Secretarias das Comissões e assessorias parlamentares (SENADO FEDERAL, 2019a; Anexo B, p. 6).

Portanto, não havendo caráter vinculativo nas Consultas, o *senso de eficácia política* fornecido por essa ferramenta reside no grau de influência que os resultados das Consultas têm sobre a formação da opinião e votos dos parlamentares. No entanto, os dados analisados não

²⁴⁹ A SUG n° 30/2017 que prevê o fim do auxílio moradia para deputados, juízes senadores, com 253.804 apoios nessa ferramenta, já conta mais 1,8 milhões de votos favoráveis por usuários do e-Cidadania em processo de consulta pública no Portal (até a data da coleta de dados). A ideia, conseguiu 20 mil apoios em menos de 24 horas. No entanto tramita na CDH desde 2017, e ainda não tem parecer final. (SENADO FEDERAL, 2019a).

²⁵⁰ Nesse sentido, se encontram em avançada etapa de tramitação e prontas para a pauta da Comissão as Sugestões: SUG n° 4/2018 (53.361 apoios), prevê sobre a proibição de fogos de artifício com ruídos; SUG n° 20/2018 (38.354 apoios), pela obrigatoriedade das disciplinas de Filosofia e Sociologia no Ensino Médio e; SUG n° 6/2019 (20.020 apoios), dispõe acerca da obrigatoriedade de “santinhos” biodegradáveis (SENADO FEDERAL, 2019a).

permitem afirmar que essa correlação exista. Das dez matérias que mais receberam votos no *Consulta Pública*, totalizando 50,6 % dos votos totais da plataforma (9,3 milhões), observou-se que: em quatro das matérias o desfecho da Proposição contrariou os resultados vencedores da consulta pública; três das matérias ainda tramitam no Senado, portanto permanecem sem desfecho e; somente em três casos as matérias tiveram desfechos que confirmaram o resultados vencedores da Consulta, mas com ressalvas que são a seguir elencadas.

O PDS 175/2017, que visava convocar plebiscito sobre a revogação do Estatuto do Desarmamento, teve resultado negativo na consulta pública (Não 950,2 mil – Sim 731,6 mil), e foi arquivado a pedido do autor, no entanto, na justificativa do requerimento de arquivamento o autor alega que o pedido se dá em função da perda do objeto da proposição, visto que o projeto previa a realização de plebiscito juntamente com a votação das eleições de 2018, que já realizadas. O PDS 106/2013, que visava sustar os efeitos de Resolução do CNJ que dispõe sobre celebração de casamento civil entre pessoas de mesmo sexo, teve resultado majoritariamente negativo na consulta (Não 430,1 mil – Sim 28,9 mil) e foi arquivado devido ao final da Legislatura (art. 332, RISF). E o PLS 193/2016, que incluía nas diretrizes da educação o Programa “Escola sem Partido”, em votação acirrada pendeu por poucos votos ao “Não” (Não 210,8 mil – Sim 199,8 mil), sendo retirado pelo autor, mas sem apresentar justificativas. Assim, é possível concluir que, em nenhum dos três casos há elementos fáticos que fundamentem e comprovem indubitavelmente que os desfechos das Proposições se deram em função dos resultados das Consultas Públicas, havendo uma série de outras variáveis que poderiam influir nessas decisões, no entanto, também não se pode afirmar que as Consultas não tenham tido fator algum de influência no desfecho dos casos.

Isto posto, conclui-se que essa ferramenta participativa, de uma forma geral, tende a gerar um baixo *senso de eficácia política e controle popular*, tendo em vista a difícil verificação do efetivo impacto ou influência da participação no processo político (PATEMAN; 1992; SMITH, 2009). Não há elementos que nos permita afirmar que há de fato uma efetiva influência nos processos de tomada de decisão relacionados, mas também não se pode afirmar com base nos dados coletados que não há nenhuma influência. Assim, no âmbito da classificação de Pateman, tal ferramenta, em tese, poderia estabelecer-se, a depender das circunstâncias, como de *potencial* instrumento de *participação parcial* da sociedade. Contudo, dado os significativos números que essa ferramenta tem alcançado, com mais de 18,5 milhões de votos contabilizados, não se pode deixar de reconhecer o seu papel de mecanismo de expressão da sociedade acerca

das Proposições tramitando nessa Casa Legislativa, além de elemento de informação útil e disponível a subsidiar à atividade parlamentar.

4.3.3 *Evento Interativo*

O *Evento Interativo*, ferramenta presente no e-Cidadania desde 2012, já transmitiu 1.716 eventos, sendo que 98,8% desses tiveram alguma mensagem (comentário/pergunta) e 38,5% teve mensagens lidas ao vivo na realização do evento – crescendo a cada ano o número de mensagens lidas e o número de eventos com leitura de mensagens. Ao todo já foram 22,1 mil participantes²⁵¹ (usuários que interagem com mensagens), número que vem crescendo desde o primeiro ano do Portal, tendo seu auge em 2017.

O *senso de eficácia política* dessa ferramenta está associado a possibilidade dos usuários participarem do evento que assistem ao enviar perguntas e comentários, que poderão ser lidos. A esse respeito é preciso esclarecer que, nem todos os eventos transmitidos pela ferramenta pressupõe necessariamente um contexto de tomada de decisão, portanto, por vezes a amplitude do conceito de “participar” pode variar a depender da natureza do evento. Por exemplo, em um seminário, palestra ou sessão de debate temático, que não visa ao final tomar ou instruir uma decisão, o “participar” se consubstancia na mera contribuição do usuário dada ao debate por meio de pergunta/comentário. No entanto, em eventos como sabatinas ou audiências públicas de instrução de determinada matéria, além da contribuição aos debates, o “participar” fica associado também a possibilidade de influenciar na tomada de decisão a qual se relaciona o evento (e.g. aprovação da autoridade ou votação de matéria).

Isto posto, no *Evento Interativo*, todo tipo de participação feita pelo usuário (perguntas e comentários) ficam disponíveis aos organizadores e responsáveis pelo evento, podendo estes serem lidos ao vivo ao juízo do presidente do órgão/autoridade responsável ou do parlamentar/expositor que faz uso da palavra (Anexo B, p. 6). Sendo que, no caso de sabatinas essa participação da sociedade por meio de perguntas e comentários, como já explicitado anteriormente (vide item 4.3), é assegurada pelo próprio Regimento do Senado (Art. 383, II, “c”), tendo o relator o dever de apreciar tais participações (SENADO FEDERAL, 1970).

²⁵¹ Não se sabe o número de indivíduos não participantes, é dizer, que assistiram o evento, mas não participaram enviando comentário ou pergunta.

Chama atenção nessa ferramenta o fato de que, caso a mensagem do participante seja lida, a equipe do Portal a marca com uma *tag* de “lido ao vivo” que ao ser clicada redireciona o usuário para o momento do vídeo que o comentário/pergunta foi lido/respondido. Essa é uma medida simples, mas que tem grande potencial de aumentar o *senso de eficácia política* do participante, que pode efetivamente verificar se seu comentário/pergunta fora lido, assim como constatar o efeito/influência de sua contribuição nos debates. Ademais, os resultados da pesquisa mostram que uma cultura de leitura de mensagens provenientes do e-Cidadania vem se formando no âmbito dessa Casa Legislativa, tendo o número absoluto de comentários lidos e o número de eventos com comentários lidos aumentado progressivamente em todos anos da série histórica analisada, a despeito da queda do número total de eventos no ano eleitoral de 2018 (vide item 3.1.3).

Como já abordado na análise do quesito *transparência, previsibilidade e segurança jurídica* do Portal (item 4.3), o fato de a ferramenta *Evento Interativo* não contar com disposição normativa que determine o caráter participativo/interativo e a transmissão dos eventos realizados no âmbito do Senado (salvo sabatinas), não contribui para o *senso de eficácia política e grau de controle popular* permitido pela ferramenta. Isso porque retira do participante a livre iniciativa e possibilidade de participar de qualquer evento realizado nessa Casa Legislativa, estando a sua participação condicionada ao juízo de conveniência e oportunidade dos presidentes das Comissões e organizadores do evento em transmiti-lo pela ferramenta. Nesse sentido, argumenta-se que a formulação da agenda de participação desse instrumento participativo não se encontra submetida à apreciação e a livre iniciativa dos usuários, traço que permite classificá-lo como instrumento participativo de *baixa intensidade* (MARQUETTI; SILVA; CAMPBELL, 2012).

De uma forma geral, pode-se perceber que o *Evento Interativo* fornece ao usuário do e-Cidadania instrumentos para de fato contribuir aos debates e até potencialmente influir em tomadas de decisões dos atores políticos relacionadas aos eventos transmitidos. A título de exemplo, destaca-se o evento com maior número de comentários lidos nessa ferramenta (com 72 mensagens lidas em um total de 1674), a sabatina de Alexandre de Moraes, indicado ao cargo de Ministro do STF, sendo as perguntas e comentários lidas pelo relator (com dever regimental de fazê-lo) tendo a autoridade sabatinada que efetivamente abordá-las (SENADO FEDERAL, 2019a). Trata-se de recurso participativo somente possível graças a ferramentas de *E-democracia institucional*, que ampliam a legitimidade democrática desses procedimentos. No entanto, no que pese a possibilidade de influenciar através das participações, a prerrogativa

final de decisão (nos eventos que pressupõe tomada de decisão) permanecem é claro com os parlamentares, o que caracterizaria uma forma *potencial de participação parcial* (PATEMAN, 1992, 97-98).

4.4 Análise do Portal e-Democracia

O portal e-Democracia, iniciativa com quase dez anos de atuação, passou por amplas modificações e alterações ao longo desse período, com destaque para a última grande reformulação do Portal em 2016, que estabeleceu o seu atual formato. O Portal conta hoje com 67,7 mil usuários cadastrados, com uma taxa de crescimento de novos cadastros anuais que apresentou seu auge em 2017 (20,4 mil cadastros). São números significativamente menores que do e-Cidadania, mas que devem ser interpretados levando-se em conta as reformulações ocorridas no Portal e que este apresenta instrumentos de participação com mecânicas e enfoques distintos da plataforma do Senado. Assim, passa-se a análise desse Portal tendo em vista alguns dos critérios estabelecidos na estrutura analítica adotada no presente trabalho (item 4.1).

Com base no critério de *transparência, previsibilidade e segurança jurídica* é possível tecer as seguintes considerações. Conforme informações do Portal, esse Programa foi institucionalizado no âmbito da Câmara dos Deputados através da Resolução nº 49 de 2013 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2013). No entanto, a referida disposição normativa não dispõe acerca dos objetivos, finalidades, regras, funcionamento e ferramentas do Portal e-Democracia, mas sim cria e regulamenta o órgão responsável pela sua administração e funcionamento (o Laboratório Hacker da Câmara dos Deputados) ²⁵². Portanto, não se pode afirmar que o Programa e-Democracia em si se encontra devidamente regulamentado.

Quanto as ferramentas da Plataforma há o seguinte panorama. As ferramentas *Wikilegis*, *Expressão* e *Pauta participativa* não se encontram regulamentadas na supracitada Resolução, nem no Regimento Interno da Câmara (Resolução nº 17/1989), de modo que,

²⁵² Art. 4º, Resolução nº 49 da Câmara dos Deputados: *Fica criado o Laboratório Ráquer na estrutura administrativa da Diretoria-Geral. § 1º O Laboratório Ráquer contará com espaço físico, de acesso e uso livres para qualquer cidadão, especialmente programadores e desenvolvedores de softwares preferencialmente livres, parlamentares e servidores públicos, onde poderão utilizar dados públicos de forma colaborativa para ações de cidadania. § 2º O funcionamento do ambiente ráquer referido no § 1º contará com a participação da sociedade, nos termos de portaria do Diretor-Geral.* (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2013).

também não foram encontradas, em pesquisa realizada ao banco de dados de atividade legislativa da Câmara, qualquer disposição normativa que tratasse dessas matérias.

Já a ferramenta *Audiências Interativas*, apesar de não se encontrar formalmente regulamentada, se apoia em disposição normativa que acaba por regular alguns aspectos de seu escopo de atuação. O regimento da Câmara dos Deputados, ao tratar de eventos como audiências públicas, não traz disposição no sentido da obrigatoriedade da transmissão de tais eventos e também não dispõe acerca da participação popular em eventos dessa natureza ou similares (vide item 3.2). Apesar disso, por meio do Ato da Mesa nº 184 de 2017, foi regulamentado a transmissão ao vivo, pela internet, dos trabalhos e eventos institucionais dos órgãos políticos e administrativos da Casa. Esse ato, estabelece a possibilidade de transmissão desses eventos, podendo contar, a critério do requerente, com participação da sociedade por meio do envio de perguntas e comentários, utilizando mecanismos digitais da Câmara dos Deputados (o que parece ser uma menção a Ferramenta *Audiências Interativas*).²⁵³ Ressalvados solicitações das Comissões e dos órgãos da Mesa Diretora, demais eventos dependem de autorização do Diretor Executivo de Comunicação Social, mediante parecer técnico competente, para serem transmitidos. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017).²⁵⁴

No entanto, há dois aspectos dessa regulamentação que devem ser salientados à luz do presente critério de análise. Inicialmente cumpre destacar que esse Ato dispõe acerca da “possibilidade” de transmissão do evento e não “obrigatoriedade”, da mesma forma como possibilita a participação popular e não a garante, ficando esses dois pontos ao juízo de conveniência e oportunidade das Comissões, Mesa Diretora e demais órgãos organizadores de evento (nesse último caso a transmissão do evento fica ainda condicionada à autorização de autoridade competente). Assim, é possível concluir que esses aspectos da regulamentação não prestigiam as noções de *previsibilidade* e *segurança jurídica* presentes no atual critério de

²⁵³ É o que dispõe o Ato da Mesa nº 184 de 2017: Art. 1º Os órgãos políticos e administrativos da Câmara dos Deputados poderão transmitir ao vivo, pela internet, os trabalhos e eventos institucionais que se realizarem em suas dependências. [...] § 6º Simultaneamente à transmissão, poderá ser viabilizada, a critério do requerente, a participação da sociedade por meio de mecanismos digitais da Câmara dos Deputados, permitindo-se o envio de perguntas e comentários pelos cidadãos. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017).

²⁵⁴ Art. 1º, § 3º do Ato da Mesa nº 184 de 2017: Ressalvadas as solicitações das Comissões e dos órgãos da Mesa Diretora, a transmissão de eventos institucionais dos órgãos políticos e administrativos dependerá de autorização do Diretor Executivo de Comunicação Social, mediante parecer técnico emitido pelo Departamento de Relações Públicas e Divulgação da Secretaria de Comunicação Social, que se manifestará quanto à pertinência, relevância e prioridade do evento, nos termos do Regulamento dos Procedimentos para a Realização de Eventos na Câmara dos Deputados, aprovado pelo Ato da Mesa nº 65, de 2013. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017).

análise. Ademais, a regulamentação fora feita por meio de Ato da Mesa²⁵⁵, em deliberação da Mesa Diretora da Casa. Essa espécie normativa não nos parece a mais adequada e juridicamente estável para regular tal matéria, de modo que, uma alteração do Regimento ou até uma Resolução própria seriam os instrumentos competentes e mais adequados a conferir *segurança jurídica e previsibilidade* a essa regulamentação.

Quanto à *transparência* desse Portal, é possível tecer as seguintes considerações. As regras de funcionamento e procedimento das ferramentas se encontram, de uma forma geral, bem descritas e acessíveis aos usuários (principalmente após a reformulação do Portal em 2016), com algumas ressalvas pontuais abaixo descritas.

No que tange ao Wikilegis, por se tratar de ferramenta de participação com muitos recursos, de funcionamento mais complexo, as diversas formas de contribuições poderiam ser melhor descritas e explicadas ao usuário (através de um tutorial de primeiro acesso, por exemplo). Da mesma forma, poderiam ser melhor descritas as informações acerca do tempo em que a proposição ficará aberta a contribuição²⁵⁶, assim como o tratamento dado a essas poderia ser melhor explicitado como forma de incentivar a participação²⁵⁷. Nesse sentido, não fica muito claro aos participantes como suas contribuições são tratadas pelo corpo técnico da Câmara, não sendo franqueado acesso ao usuário ao produto final da análise feita pelos consultores legislativos acerca das contribuições. Também não há um *feedback* institucional automático (nem individual ou coletivo) acerca das contribuições efetivamente adotadas pelos parlamentares (vide item 3.2.1).

Quanto ao Pauta Participativa, alguns problemas no que tange a *transparência* desse instituto podem ser destacados. Não há uma explicitação clara acerca do número Proposições mais votadas que serão pautadas (se uma de cada área ou mais), e nem em que período de tempo isso ocorrerá. Da mesma forma, não há informações acerca de quais critérios foram utilizados na escolha das Proposições Legislativas e áreas temáticas que figuraram na primeira edição dessa ferramenta. E por fim, não há informações descritas na própria página do Pauta Participativa que possibilitem aos participantes verificar quais Proposições foram de fato

²⁵⁵ São espécies normativas descritas como “Ato normativo editado pela Mesa ou Comissão Diretora da Casa Legislativa sobre matéria de sua competência” com previsão regimental no art. 17, IV, “b” e VI, “m”. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019a, 1989).

²⁵⁶ Esse prazo depende do parlamentar solicitante (item 2.j, Anexo C).

²⁵⁷ Nesse sentido, há um guia do usuário da ferramenta Wikilegis, com explicação de cada um dos recursos da Ferramenta, mas esse não se encontra de forma acessível ao usuário comum, já que se encontra em domínio distinto do e-Democracia (<http://www.edemocracia.leg.br/>) (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019c).

pautadas em Plenário²⁵⁸, fato esse que pode, de acordo com a teoria democrática participativa, reduzir o *sensu de eficácia política* dos participantes e sua confiança no instituto (PATEMAN, 1992; SMITH, 2009).

No que tange a *transparência externa* do Portal, destaca-se que a plataforma não conta com um recurso ou área que exiba dados, resultados e estatísticas das ferramentas, que permita assim um escrutínio público do processo participativo. Os dados do Portal utilizados nessa pesquisa foram em sua grande maioria obtidos através da Lei de Acesso à Informação, não estando disponíveis de ofício na plataforma. De modo que, os dados disponibilizados, em sua maioria, eram referentes à nova versão do e-Democracia (a partir do ano 2016), não sendo disponibilizados dados específicos referentes à versão anterior do Portal (2009-2016). Contudo, a equipe responsável pela administração da plataforma esclarece que está atualmente trabalhando “em uma seção de estáticas do Portal” que conterà as informações dos dados disponíveis (Anexo C, p. 17), medida essa que tem o potencial de aumentar o grau de *transparência externa* dessa iniciativa.

No quesito *juízo informado e efeito educativo* encontra-se o seguinte panorama. Quanto a disponibilização e acesso à informação, notou-se que o e-Democracia não é tão bem beneficiado pelo sistema de tramitação legislativa da Câmara, da forma como acontece no e-Cidadania do Senado. A título de exemplo, pode-se citar o caso do *Wikilegis*, ao acessar determinada proposição legislativa aberta à contribuição, não há link que encaminhe o usuário à página de tramitação legislativa da matéria (que contém documentos e todas as informações de tramitação da Proposição). De uma forma geral, com exceção da ferramenta *Pauta Participativa*²⁵⁹, notou-se que o sistema de tramitação legislativa da Câmara não se encontra perfeitamente integrado ao Portal e-Democracia, fato esse que gera um prejuízo grande na disponibilização de informações técnicas ao usuário que o auxiliem na participação. Ainda nesse contexto, em acesso ao sistema de tramitação legislativa da Câmara, ainda é possível notar o uso de uma linguagem preponderantemente técnica, que acaba por dificultar o entendimento e acesso do usuário leigo. Assim, conclui-se que no quesito disponibilidade e acesso à informações técnicas, o Portal e-Democracia apresenta alguns problemas,

²⁵⁸ Para que o usuário possa verificar se determinada Proposição Legislativa fora pautada, deve ele mesmo pesquisar nos dados de tramitação dispostos no Portal da Câmara, não estando tal informação facilmente disposta e acessível a um usuário leigo. No entanto, há links na Pauta Participativa que encaminham o usuário para a página de tramitação das Proposições.

²⁵⁹ A partir do *Pauta Participativa* é possível acessar, através de links, o sistema de tramitação de todas as Proposições Legislativas submetidas à primeira edição da ferramenta.

principalmente decorrentes de integração entre a plataforma e o sistema de tramitação legislativa da Câmara, não apresentando o mesmo desempenho que se observa no e-Cidadania.

No entanto, o critério *juízo informado e efeito educativo*, não leva em conta somente a disponibilização de informações técnicas, mas também, a formação de espaços que permitam uma atividade reflexiva, levando em conta demais perspectivas ou interesses mais abrangentes do que os individuais do sujeito, reflexo do *efeito educativo* da participação (SMITH, 2009, PATEMAN, 1992; ROUSSEAU, 1996). Nesse quesito, é possível concluir que a configuração do Portal e-Democracia potencializa a consecução desse efeito. A maioria das ferramentas do e-Democracia, com exceção do *Pauta Participativa*, apresentam espaços deliberativos que permitem o mais amplo e irrestrito debate. O *Wikilegis* apresenta recursos que permitem comentários a cada uma das contribuições dos usuários, possibilitando a formação de mini arenas de debates, de alto nível de especificidade, delimitadas ao tema tratado por cada um dos segmentos do projeto discutido. Do mesmo modo a *Audiências Interativas* que permite trocas argumentativas por comentário e perguntas acerca das matérias debatidas nos eventos. Mas nesse quesito é preciso dar especial destaque a ferramenta *Expressão* que, ao estabelecer um grande espaço aberto de diálogo e trocas argumentativas, com ampla liberdade de criação de tópicos e temas, parece consubstanciar alguns importantes elementos da noção de *esfera pública* habermasiana (HABERMAS, 1997).

Assim, partindo do paradigma, já explicitado (vide item 1.4.3), de que a construção de espaços de deliberação que favoreçam o debate de qualidade e o mútuo convencimento, são importantes elementos à democracia deliberativa (FARIA, 2012, HILMER, 2010), é possível concluir que o Portal e-Democracia, de uma forma geral, apresenta ferramentas com grande potencial e enfoque deliberativo, possibilitando que os usuários possam ter acesso à perspectivas externas e distintas às suas próprias. A forma de “moderação do conteúdo”, parece maximizar esse efeito, já que não há moderação prévia dos conteúdos postados, essa é feita *a posteriori* e mediante sinalização da própria comunidade que utiliza a plataforma (Anexo C, item 1.i), propiciando assim um ambiente de grande liberdade e responsabilidade dos usuários. No entanto, não se pode negar que tal característica acaba por gerar alguns reflexos negativos no conteúdo desses debates, vez que, o nível de controle das postagens é significativamente menor que, por exemplo, no e-Cidadania (com moderação de conteúdo prévia).

Por fim, um dos traços mais distintivos do Portal e-Democracia diz respeito a *capacidade de transferência* dessa iniciativa. O e-Democracia foi desenvolvido como software livre, tendo assim o seu código aberto (*opensource*), isso permite que qualquer

desenvolvedor possa contribuir com o aprimoramento técnico e funcional dessa plataforma. Essa característica, aliada a natureza *modular e extensível* das ferramentas do Portal, permite que essa plataforma seja adaptada às necessidades de uso dos mais distintos utilizadores. Essa plataforma já é utilizada em outros contextos políticos do que originalmente projetadas para operar (SMITH, 2009), sendo adotada na esfera legislativa de nível regional/local da Câmara Legislativa do Distrito Federal²⁶⁰ e pela organização não governamental Transparência Internacional Brasil ²⁶¹. Além disso, a parceria do e-Democracia com o programa Interlegis, que visa disponibilizar a instalação dessa plataforma em Casas Legislativas de âmbito municipal e estadual, mediante solicitação, com disponibilização de recursos materiais e humanos para tanto, se mostra como medida importante na maximização da *capacidade de transferência* dessa tecnologia para demais esferas legislativas (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019a; INTERLEGIS, 2019; Anexo C, item 1.k). Essas medidas criam condições para implementação de plataformas de participação em nível regional e local, que conforme a teoria democrática participativa, tem o condão de gerar maior predisposição de participação no indivíduo ao cuidar de questões mais próximas de sua realidade e qualificá-lo para melhor participar em questões politicamente mais amplas (MACPHERSON, 1978; PATEMAN, 1992) (vide item 1.4.2).

4.4.1 Wikilegis

O *Wikilegis* é uma ferramenta de edição colaborativa de textos normativos que claramente se beneficia de técnicas de *Peering*, *inteligência coletiva* e *Crowdsourcing*. Esses meios de produções colaborativos partem do pressuposto que um processo produtivo pode se beneficiar do uso da “inteligência coletiva” e de um “parque global de talentos” externos a instituição ou organização produtiva (TAPSCOTT; WILLIAMS, 2008)²⁶². Nesse sentido, o Wikilegis, convida à comunidade do Portal e-Democracia a contribuir com o aperfeiçoamento

²⁶⁰ Pode ser acessado pelo link: < <https://edemocracia.cl.df.leg.br/>>. O site faz uso de três das quatro ferramentas do e-Democracia: Audiências Interativas, Wikilegis e Expressão (CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL, 2019).

²⁶¹ Pode ser acessado pelo link: < <http://novasmedidas.transparenciainternacional.org.br/>>. O site faz uso da ferramenta Wikilegis, como forma de possibilitar que toda a sociedade possa participar da construção do que essa organização chama de “maior pacote de medidas anticorrupção do mundo”, intitulado “Novas Medidas contra a Corrupção” (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2019).

²⁶² Importantes produtos e iniciativas foram criados seguindo tais meios de produção, como é o caso do Linux, software que revolucionou o *opensource* no mundo, possibilitando uma série de outras inovações tecnológicas, e também o Wikipedia, maior enciclopédia digital do mundo. (TAPSCOTT; WILLIAMS, 2008).

de textos normativos, a partir de diferentes abordagens e perspectivas individuais que se unem para produzir um resultado compartilhado.

Por exigir uma contribuição participativa específica do usuário, baseada em um certo conhecimento prévio acerca da temática debatida, essa parece uma ferramenta que, apesar de formalmente aberta a participação de todos, limita a capacidade efetiva de participação a essa prévia condição (conhecimento prévio da temática). Corroborando esse argumento, os dados mostraram que uma pequena parcela de usuários do e-Democracia contribui com essa ferramenta, sendo que na nova versão do Portal, a partir de 2016, foram ao todo 2.949 participantes (número que representa 4,3% dos usuários cadastrados no Portal). A título de exemplo, a Proposição com o maior número de contribuições (PL 5276/2016 - Proteção de Dados Pessoais) teve ao todo 452 sugestões, a partir de 79 participantes, de modo que o recorde de participantes em uma Proposição no Wikilegis são 998 participantes (MP nº 746/2016 - Reforma do Ensino Médio). São números que devem ser interpretados e analisados levando-se em conta o que parece ser a proposta dessa ferramenta, qual seja, o aprimoramento de um texto normativo, tendo primazia a qualidade das contribuições sobre os números absolutos de participação. Essa característica, reforça o enfoque e caráter *deliberativo* dessa ferramenta²⁶³, consubstanciada na preocupação com a qualidade do conteúdo e argumentos utilizados na deliberação para que possam produzir o melhor resultado possível (FARIA, 2012). Nesse contexto, insta destacar que não se encontra no escopo do presente trabalho realizar uma análise da qualidade deliberativa presente nessas contribuições, mas sim analisar a ferramenta em abstrato tendo em vista suas potencialidades e características participativas.

Nesse seguimento, procedendo a uma análise quanto ao *senso de eficácia política e grau de controle popular* fornecidos por essa ferramenta, cumpre salientar os seguintes pontos. Inicialmente, para que a ferramenta seja utilizada é preciso que o parlamentar autor ou relator da Proposição Legislativa²⁶⁴ solicite a inclusão desta no Wikilegis. Essa característica não permite que os usuários tenham controle ou influência sobre a agenda de participação dessa ferramenta, sendo assim, a escolha dos temas que serão submetidos ao Wikilegis cabe inteiramente aos parlamentares, caracterizando um mecanismo de participação de *baixa intensidade* (MARQUETTI; SILVA; CAMPBELL, 2012). Esse fato tem também severas implicações no nível de participatividade da ferramenta, a título de exemplo pode-se citar o ano

²⁶³ Deliberação tomada em sua acepção técnica, com delineado na teoria da *democracia deliberativa*, vide item 2.4.

²⁶⁴ Ou o Presidente de Comissão Temática em que a proposição tramita.

eleitoral de 2018 em que somente três projetos foram submetidos pelos parlamentares ao *Wikilegis* (em contraste a 2017, com 22 projetos), apresentando assim o menor número de sugestões da série histórica analisada, somente 58 em todo ano. Assim, é possível constatar uma relação de dependência e sujeição dessa ferramenta à atividade parlamentar, não se iniciando o processo participativo sem que haja vontade política nesse sentido. Nesse contexto, verifica-se que a própria incorporação ou não das sugestões, fica ao juízo de oportunidade e conveniência de cada parlamentar solicitante, assim, pode-se concluir que essa ferramenta participativa consubstancia-se em meio de influenciar a tomada decisão, mas restando essa em última análise à autoridade, caracterizando-se mecanismo de *potencial participação parcial* (PATEMAN, 1992).

Também é possível constatar, no que tange ao *senso de eficácia política* permitido por essa ferramenta, que a efetiva verificação dos efeitos da participação, consubstanciada na comunicação de quais sugestões foram acolhidas no texto final da Proposição, fica a cargo única e exclusivamente do parlamentar solicitante e seu gabinete, que pode ou não realizá-la. Conforme informado, o parlamentar solicitante é incentivado a se manifestar (por vídeo) na ferramenta após o período de contribuição, comunicando as alterações feitas com base nas sugestões ou esclarecendo os motivos de não incorporação das mesmas. No que pese tal incentivo, essa não foi uma praticada verificada nas Proposições submetidas à ferramenta. Assim, conclui-se que o *Wikilegis* não conta com previsão de um *feedback* institucional automático das sugestões, nem de forma individual (e-mail aos participantes com sugestões acatadas) ou coletiva (vídeo esclarecendo acerca das modificações no texto realizadas pelo parlamentar). Essa característica acaba por dificultar a efetiva verificação dos resultados da participação pelos usuários, reduzindo o potencial de *senso de eficácia política* gerado por essa ferramenta.

4.4.2 Audiências Interativas

O *Audiências Interativas*, é a ferramenta do Portal e-Democracia equivalente ao *Eventos Interativo*, do e-Cidadania (item 4.3.3), portanto muitas das considerações já feitas se aplicam ao instrumento ora sob análise. Trata-se de ferramenta ainda recente no Portal, que

passou efetivamente a funcionar em 2017, tendo já transmitido 467 eventos até então, com a participação de 2,7 mil participantes.²⁶⁵

O *senso de eficácia política* dessa ferramenta está associado a possibilidade dos usuários que acompanham aos eventos, participarem enviando perguntas e comentários, contribuindo com o debate e até mesmo influenciando tomadas de decisões associadas ao evento (vide considerações acerca do “participar”, no item 4.3.3). O funcionamento dessa ferramenta assemelha-se muito ao do *Evento Interativo* (e-Cidadania) na medida em que as mensagens (comentários e perguntas) ficam disponíveis aos organizadores e responsáveis pelo evento, sendo que as perguntas que são lidas são marcadas com uma *tag* de “assistir resposta” pelos administradores da sala.

No que pese as semelhanças, há algumas mecânicas que diferenciam o *Audiências Interativas* (e-Democracia) do *Evento Interativo* (e-Cidadania). A ferramenta do Portal e-Democracia apresenta uma área específica destinada a perguntas – que podem ser lidas ao vivo a juízo dos responsáveis pelo evento – e uma outra área destinada a comunicação entre os usuários que assistem ao evento, intitulada “bate-papo”. Assim, há uma diferenciação, mais clara do que ocorre no mecanismo do e-Cidadania, entre as manifestações deliberativas entre os usuários (bate-papo) e as manifestações destinadas aos participantes e organizadores do evento (área de perguntas). Contudo, destaca-se que, há manifestações de outras naturezas (e.g. informações acerca do tema ou comentários) que poderiam também ser abarcadas pela área de perguntas, enriquecendo o processo participativo. Outro ponto de diferenciação é que o mecanismo do e-Democracia apresenta um sistema de votos nas perguntas, sendo que as mais votadas pelos usuários aparecem no topo da página e, portanto, mais suscetíveis de serem lidas. Esse recurso democrático permite dar maior visibilidade às perguntas que os participantes julgam mais importantes e relevantes, possibilitando um incremento participativo a essa ferramenta e consequentemente um maior *senso de eficácia política*.

A exemplo do que ocorre no âmbito do Senado, a transmissão de eventos na Câmara dos Deputados fica ao juízo de conveniência e oportunidade das Comissões, Mesa Diretora e demais órgãos organizadores de evento (conforme dispõe o Ato da Mesa nº 184 de 2017). Tal

²⁶⁵ A título comparativo, o *Eventos Interativo* do e-Cidadania já transmitiu 1.716 eventos com 22,1 mil participantes, com a ressalva de que em funcionamento na plataforma desde 2012 (SENADO FEDERAL, 2019e). Não há dados acerca de quantos dos eventos do *Audiências Interativas* (e-Democracia) tiveram mensagens ou quantos tiveram mensagens lidas para estabelecer paralelo com o mecanismo do Senado.

particularidade não prestigia o *grau de controle popular* fornecido pela ferramenta, tendo em vista que condiciona-se a interatividade e participação do evento à vontade política das autoridades em transmiti-lo, não estando a formulação da agenda de participação desse instrumento participativo submetida à livre iniciativa e apreciação dos usuários. Traço que poderia classificá-lo como instrumento participativo de *baixa intensidade* (MARQUETTI; SILVA; CAMPBELL, 2012).

É possível constatar que o *Audiência Interativas*, constitui instrumento democrático de participação que permite ao cidadão contribuir e enriquecer os debates realizados e até potencialmente influenciar os atores políticos envolvidos em processos de tomada de decisão. Contudo, a prerrogativa final de qualquer decisão relacionada à tais eventos transmitidos ainda permanece em última instância como prerrogativa parlamentar, sendo tal ferramenta um instrumento de *potencial participação parcial*, na escala de Pateman (1992, p. 97-98).

4.4.3 Expressão

O *Expressão*, com já explicitado ao longo desse trabalho é o grande fórum e espaço deliberativo do E-democracia, sucessor do “Espaço Livre”, já presente na gênese do Portal. Trata-se de espaço aberto ao diálogo e as trocas argumentativas entre os próprios usuários, corporifica e institucionaliza assim alguns importantes elementos da noção de *esfera pública* habermasiana (HABERMAS, 1997). Desde sua nova versão (2016) já foram criados 599 tópicos de discussão, totalizando 3,5 mil respostas dos usuários e mais de 300 mil visualizações, contando os usuários com ampla liberdade de criação de tópicos e escolha da pauta de temas debatidos.²⁶⁶

Essa é uma ferramenta de grande potencial e enfoque deliberativo que como já explicitado (vide item 4.4) tem uma importante contribuição nas áreas de *julgamento informado e efeito educativo* dessas plataformas, possibilitando que os usuários possam ter acesso à perspectivas externas e distintas às suas próprias. Na verdade, o *design* dessa ferramenta lembra muito o de um *fórum educativo*, mas sem a forma de escolha de participantes de um *minipúblico* (vide item 2.2.2). Contudo, não se pode afirmar que essa ferramenta tenha sido projetada para permitir controle ou influência popular em um contexto de tomada de decisões políticas. É

²⁶⁶ Sendo o mecanismo de criação desses tópicos foi projetado para reduzir os efeitos da chamada “fragmentação do debate” (vide item 3.2.3)

possível perceber que essa ferramenta prima em proporcionar um espaço de debate e deliberação entre os usuários, e não uma forma de contato direto com atores políticos. Apesar disso, não se descarta que esse espaço pode contar com a interação de parlamentares, no entanto, a sua participação e contribuição receberia o mesmo alcance e tratamento que de qualquer outro usuário, tendo em vista que não há caracterização de perfis especiais por tipos de usuário nessa ferramenta e, portanto, nem há meios de “contabilização das participações de parlamentares no Expressão” (Anexo C, p. 9-10). Isto posto, concluímos que a análise quanto ao *senso de eficácia política e grau de controle popular*, assim como a classificação de Pateman²⁶⁷, não são aplicáveis nesse caso, haja vista não ser esse o escopo da ferramenta.

4.4.4 Pauta Participativa

A *Pauta Participativa*, mais nova ferramenta do e-Democracia, contou até então com somente uma edição, realizada em setembro de 2017. Essa edição utilizou um sistema de votação que permitiu os 7.5 mil usuários participantes efetuarem até dois votos positivo e um negativo a partir de 16 proposições legislativas divididas em três áreas temáticas.

Algumas considerações podem ser feitas no que tange ao *senso de eficácia política e grau de controle popular* permitidos por esse mecanismo de participação. Inicialmente, cumpre destacar que a deflagração de uma edição do *Pauta Participativa*, assim como quais projetos figurarão nessa consulta, cabem única e exclusivamente à Presidência da Câmara dos Deputados (Anexo C, item 3.a.ii). É dizer, a formulação da agenda de questões que serão submetidas à essa ferramenta não se encontra aberta à apreciação popular, é matéria de competência exclusiva da Presidência. Da mesma forma que o ato de pautar as matérias mais votadas no processo de consulta.²⁶⁸ Portanto, é possível concluir que nem a agenda de participação, nem mesmo a implementação dos resultados obtidos em consulta são aspectos

²⁶⁷ É preciso destacar, que essa classificação utilizada pela autora, exclui a noção de participação em seu sentido amplo – e.g. o mero fato do sujeito estar presente em determinada atividade com um mínimo de interação – e pressupõe uma participação em um contexto de tomada de decisão, o que não acontece no *Expressão* (PATEMAN, 1992, 93-95).

²⁶⁸ Art. 17. RICD *São atribuições do Presidente, além das que estão expressas neste Regimento, ou decorram da natureza de suas funções e prerrogativas: [...] t) designar a Ordem do Dia das sessões, na conformidade da agenda mensal, ressalvadas as alterações permitidas por este Regimento;* (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1989)

abertos ao *input* dos usuários. Esses são traços de uma ferramenta participativa considerada de *baixa intensidade* (MARQUETTI; SILVA; CAMPBELL, 2012).

O *senso de eficácia política* permitido por essa ferramenta está associado a efetiva colocação em pauta das proposições mais votadas. Sendo assim, se todas as proposições que se sagraram vencedoras no Pauta Participativa fossem necessariamente pautadas, como por força normativa/regimental, tal ferramenta permitiria um alto *grau de controle popular*, podendo até mesmo ser alocada na classificação de Pateman como ferramenta de *participação plena*, consubstanciada no poder de determinação da Pauta quando deflagrada. No entanto, a análise dos dados e resultados desse instrumento mostraram uma realidade muito distinta desse potencial.

Das 16 proposições legislativas submetidas à essa ferramenta do Portal e-Democracia, somente 3 foram efetivamente pautadas em Plenário (para discussão ou votação de mérito) após encerramento da Pauta Participativa²⁶⁹, sendo que nenhuma dessas foi a mais votada de sua área temática (Política, Segurança e Saúde). Ademais, todas as 3 proposições, já vinham sendo pautadas em Plenário, em mais de uma ocasião²⁷⁰, antes da realização da Pauta Participativa, sendo que, após seu encerramento, a Presidência da Câmara continuou a pautá-los. Portanto, os dados analisados dão evidência de que o processo participativo efetuado não teve qualquer influência na colocação em pauta das Proposições Legislativas submetidas a essa ferramenta.

O fato da maioria das Proposições não terem sido pautadas, incluídas as mais votadas de cada tema, sendo que as únicas efetivamente colocadas em Pauta pós encerramento da consulta já estarem sendo pautadas anteriormente, acaba por esvaziar o *senso de eficácia política e controle popular* gerado por esse processo participativo. Na concepção de Pateman, nesse caso nem sequer haveria efetiva participação, mas sim a criação de um *sentimento* de participação no contexto de decisões já tomadas (no caso dos três projetos já anteriormente

²⁶⁹ Quais sejam: A quarta mais votada da área temática de Política, PL 1202/2007, que regulamenta atividade de Lobby, pautada e discutida em Plenário (em 04/04/2018) mas ainda pendente de votação; A quinta mais votada da área temática de Segurança, PL 1530/2015, dispõe sobre medidas de repressão ao contrabando, pautada, discutida e votada em Plenário (em 06/03/2018 e 13/12/2018) e convertida na Lei Ordinária 13.804/2019 e; a terceira mais votada da área de Saúde, PL 7419/2006, que dispõe sobre planos de saúde privados, pautada mas ainda não discutida e nem votada em Plenário. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019e).

²⁷⁰ O PL 1202/2007 sobre Lobby já vinha sendo pautada pela Presidência da Casa (pelo menos desde 04/07/2017 – item 43 da Pauta). O PL 1530/2015 de Repressão ao Contrabando já vinha sendo Pautado no Plenário desde 28/03/2017 (item 14 da Pauta). O PL 7419/2006 sobre Planos de Saúde já vinha sendo Pautado no Plenário desde 06/06/2017 (item 18 da Pauta) (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019e).

pautados) ou que serão tomadas sem a influência participativa, trata-se de caso que amolda-se perfeitamente ao conceito de *pseudoparticipação* (PATEMAN, 1992, 95-96).

À época da realização dessa edição do Pauta Participativa, uma coalizão formada por 16 organizações de diferentes áreas divulgou uma nota pública apontando algumas falhas e vulnerabilidades dessa iniciativa. Nessa nota algumas questões relacionadas a transparência desse procedimento participativo são apontadas e algumas recomendações são feitas para sanar algumas das falhas encontradas, quais sejam: maior transparência dos critérios de escolha dos projetos que integrarão a consulta; melhoria no material informativo de metodologia da votação; inclusão de mecanismos de denúncia de mau uso e auditoria pública dos algoritmos usados verificação dos votos; fortalecimento dos mecanismo de segurança digital da iniciativa, tendo em vista o risco de manipulação da votação por *bots* e múltiplos cadastros e; estabelecimento de um patamar mínimo de votos para que o projeto seja incluído na ordem do dia do Plenário (INSTITUTO IGARAPÉ, 2017).

Um dos pontos mais criticados por essa Nota foi a opacidade dos critérios de escolha dos 16 projetos que integraram a primeira edição do Pauta Participativa (INSTITUTO IGARAPÉ, 2017). Também nesse sentido, a pesquisa apurou que alguns dos projetos escolhidos ainda aguardavam pareceres de Comissões à época da realização da consulta e não estariam, portanto, tecnicamente prontos para apreciação em Plenário²⁷¹. Também foram colocadas em consulta, projetos que submetidos à apreciação conclusiva por Comissões²⁷² (art. 58, § 2º, I, CF/88 e Art. 24 II, RICD) e, portanto, que dispensariam a competência do Plenário. Da mesma forma que, como anteriormente explicitado, foram incluídas nessa edição proposições que já estavam sendo pautadas em Plenário, não havendo, portanto, motivação lógica para que fossem incluídas nessa ferramenta. Há assim, uma série de inconsistência técnicas e lógicas na escolha dos projetos incluídos nessa edição da Pauta Participativa.

Ante ao exposto, verifica-se que essa edição do Pauta Participativa não se mostrou capaz de prover *senso de eficácia política e controle popular* que fizesse jus ao potencial

²⁷¹ Nesse sentido o Art. 59. RICD: *Encerrada a apreciação, pelas Comissões, da matéria sujeita à deliberação do Plenário, ou na hipótese de ser provido o recurso mencionado no § 1º do artigo anterior, a proposição será enviada à Mesa e aguardará inclusão na Ordem do Dia.* (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1989)

²⁷² Sendo tais proposições: a segunda mais votada da área temática de Segurança, PL 6717/2016, pendente de apreciação na CCJC; a mais votada da área temática da Saúde, PL 4067/2015, ainda pende de apreciação na CCJC e; a segunda mais votada da área temática de saúde, PL 7797/2010, proposição já aprovada em caráter conclusivo na CCJC (em 07/11/2018), mas ainda pendente a elaboração da Redação Final (art. 58, §4º, RICD) (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019e).

participativo dessa ferramenta, além de apresentar problemas de *transparência*, principalmente no que tange o processo de escolha das Proposições integrantes da consulta. Apesar disso, é preciso ter em vista que essa foi somente a primeira edição dessa inovação democrática, de modo que há um grande espaço para aprimoramento e aperfeiçoamento. Assim, é preciso reconhecer o mérito e até a ambição da ideia de permitir o *input* participativo na determinação de alguns pontos da Pauta do Legislativo, no que pese os problemas identificados na execução dessa ideia. Trata-se de instrumento que se adequadamente manejado poderia se tornar um importante instrumento de realização da democracia participativa, reduzindo espaços decorrentes da representação política e gerando um grande *senso de eficácia política* nos participantes.

4.5 Contribuições dos Portais no processo de realização da democracia participativa no Brasil

A análise dos Portais e suas ferramentas evidenciou em detalhes, com base em vários critérios e perspectivas, de que forma e em que medida tais plataforma contribuem com o processo realização da democracia participativa no Brasil. De modo que, concluída tal análise, é possível tecer algumas considerações finais acerca das contribuições dos Portais nesse importante processo.

O Portal e-Cidadania, mostrou-se uma iniciativa que conseguiu captar com sucesso parte da demanda por participatividade presente na sociedade, fato esse corroborado pelos seus números de participação absolutamente significativos para padrões de inovações democráticas. A capacidade participativa dessa plataforma é potencializada por meio de uma relação de sinergia existente entre suas ferramentas de participação. Nesse sentido, seis das dez matérias mais votadas no *Consulta Pública* (somando 4,9 milhões votos)²⁷³, assim como metade dos dez eventos com maior número de participação no *Evento Interativo*²⁷⁴, são advindos e guardam

²⁷³ São essas: a SUG 30/2017 (1,8 milhões votos); SUG 2/2018 (909,9 mil votos); SUG 15/2014 (804,5 mil votos); SUG 24/2018 (570,4 mil votos); SUG 11/2017 (444,5 mil votos); PLS 515/2017, advindo da SUG nº 28/2017 (430,5 mil votos) (SENADO FEDERAL, 2019a).

²⁷⁴ São esses: debate sobre a SUG nº 15/2014, que regula a interrupção voluntária da gravidez pelo SUS, realizado em 26/04/16 com 1.270 participações e 521 participantes; debate sobre a SUG nº 15/2014 realizado em 21/07/15 com 1.179 participações e 621 participantes; debate sobre regulamentação do uso da maconha, instrução da SUG nº 8/2014, realizado em 06/10/14, com 1.048 participações e 113 participantes; debate sobre a SUG nº 15/2014, realizado em 30/04/15 com 937 participações e 161 participantes e; maconha: políticas públicas brasileiras e legislação nacional, instrução da SUG nº 8/2014, realizado em 01/08/14, com 907 participações e 129 participantes. (SENADO FEDERAL, 2019a).

relação com a própria plataforma, através da ferramenta *Ideia Legislativa*. De modo que, o e-Cidadania pode ser visto como um grande mecanismo uno de participação que integrado por diferentes módulos que se complementam e retroalimentam em termos participativos. O módulo principal desse grande mecanismo participativo é o *Ideia Legislativa*, que acaba por fomentar participatividade nas demais ferramentas, ao mesmo tempo que tem seus resultados reforçados e complementados pelas demais. Além do efeito participativo sinérgico, a análise demonstrou que tais módulos, quando tomados individualmente, também desempenham funções e potencialidades importantes como instrumentos de realização da democracia participativa.

Essa plataforma realizou importantes critérios integrantes da estrutura analítica proposta, demonstrando possuir uma série de qualidades buscadas em inovações democráticas participativas. No entanto, a análise revelou que ainda há espaço para aprimoramentos, principalmente no que tange a aspectos pontuais de algumas ferramentas e a criação de espaços deliberativos no âmbito das mesmas, que permitam trocas argumentativas entre os usuários e o contato com demais perspectivas (reflexo do *efeito educativo*), vertente ainda pouco explorada no e-Cidadania.

Portanto, o e-Cidadania ao realizar boa parte dos critérios e qualidades analisados contribui significativamente com o processo de realização da democracia participativa no Brasil. Tais contribuições incluem: importantes e relevantes debates e audiências públicas, envolvendo matérias de interesse nacional, por iniciativa de ferramentas do Portal e com altos níveis de participatividade da sociedade; consultas públicas numericamente expressivas (18,5 milhões de votos contabilizados), com potencial de ressonância no âmbito da atividade legislativa; e até proposições legislativas criadas a partir do Programa, incluindo PEC's. De tal modo que, os números e contribuições já alcançados por essa plataforma, no que pese o espaço para melhorias e aperfeiçoamento, permitem caracterizá-la como um marco no âmbito da *E-democracia institucional* legislativa no Brasil.

O Portal e-Democracia, por sua vez, como demonstrou a análise, apresentou forma, sistemas de atuação e enfoques distintos da plataforma do Senado. Foi possível constatar que suas ferramentas, de uma forma geral, apresentam um enfoque mais deliberativo, consubstanciado na preocupação com a construção de espaços de deliberação que buscam favorecer o debate e o acesso à perspectivas externas e distintas. Assim, pode-se afirmar que a maioria das ferramentas do e-Democracia apresentam mecânicas e finalidades distintas do e-Cidadania, aspecto que reflete diretamente nos números e resultados dessa plataforma.

Ademais, a análise da plataforma e suas ferramentas, tomando por base referencial teórico de democracia participativa, mostrou dificuldade na realização de alguns dos critérios da estrutura analítica. Assim, foram verificados alguns problemas na plataforma tais como a ausência de previsão normativa adequada às ferramentas e ao Programa, assim como problemas de transparência em alguns dos mecanismos participativos. Mas principalmente, nas ferramentas de escopo mais participativo, verificou-se uma certa dificuldade da efetiva verificação pelos usuários dos efeitos de sua participação, fator de importância na teoria democrática participativa, tido como catalisador e estimulante da própria participação. De modo que, tais características figuram como variáveis que exercem influência nos números e níveis de participação apresentados pelo Portal, inferiores ao do e-Cidadania, mas sempre levando em conta que tratam-se de ferramentas com mecânicas e escopos distintos.

No entanto, no que pese tais dificuldades, não se pode deixar de reconhecer os méritos dessa iniciativa, pioneira no âmbito da *E-democracia institucional* legislativa no Brasil em âmbito Federal. Assim, o Portal apresenta ponto forte na criação de espaços deliberativos de amplo e irrestrito debate que permitem a percepção dos usuários de perspectivas externas às suas, reflexo do *efeito educativo* da participação. Além disso é de se destacar a excepcional capacidade de transferência dessa inovação democrática, que já utilizada em outras esferas legislativas, inclusive não estatais, apresentando grande potencial de crescimento a partir de novos arranjos institucionais recentemente celebrados. Trata-se de um canal de participação, à disposição do cidadão, que vem a somar uma contribuição ao processo de realização da democracia participativa no âmbito legislativo pátrio, mas principalmente apresenta-se como instrumento de realização de importantes preceitos da democracia deliberativa no Brasil.

CONCLUSÃO

As constantes transformações e ressignificações da democracia no tempo, conceito político histórico e não estático ou absoluto, fazem surgir novos modelos ou paradigmas democráticos. Seguindo tal marcha histórica do evoluir democrático, o vigente texto constitucional brasileiro apresenta um regime semidireto de matriz híbrida que conjuga representação e participação popular. Assim, tal regime constitucionalmente previsto, composto pela democracia participativa, demanda institutos, técnicas e práticas que contribuam com o processo de realização desse paradigma democrático.

Há uma grande demanda por participação presente na sociedade, afirmação corroborada e evidenciada pelos significativos números de participatividade colhidos ao longo desse trabalho. No entanto, os mecanismos tradicionais de participação democrática atualmente disponíveis, tais como o plebiscito, referendo e iniciativa popular, da forma como estruturados, não parecem conseguir “responder” a essa demanda com sucesso, tendo em vista o seu caráter formal-burocrático e pouco acessível – em sua maioria não são deflagrados pela vontade popular, têm procedimentos burocráticos, exigem considerável investimento de recursos humanos, econômicos e logísticos para a sua consecução e não se adaptaram a um novo paradigma tecnológico.

É nesse contexto que surgem as inovações democráticas, como os Portais objetos desse trabalho, visando “dar resposta” a essa demanda por participação presente na sociedade, de modo que, cada uma dessas plataforma e suas ferramentas desempenham essa tarefa de modo e com enfoques próprios. Isto posto, a análise efetuada nesse trabalho, frente a uma estrutura analítica de marco teórico participacionista, buscou descrever detalhadamente a forma como cada uma dessas iniciativas e suas ferramentas contribuem para o processo de realização da democracia participativa no Brasil.

Tal análise demonstrou que os Portais e-Democracia e e-Cidadania, têm no acesso à Internet uma pré-condição à participação, de modo que a análise do critério de *inclusão* desses mecanismos digitais passa necessariamente por uma discussão acerca do acesso à Internet no Brasil. Nesse contexto, os dados mostram que o acesso à essa tecnologia vem crescendo no Brasil, mas ainda existem discrepâncias econômicas, regionais e sociais que acabam por refletir na *inclusão* e representatividade de utilização dessas ferramentas digitais. A redução progressiva dessas discrepâncias é objetivo primordial a ser perseguido para o estabelecimento de um sistema participativo, sendo preciso incluir setores digitalmente excluídos, a fim de

possibilitar um exercício mais amplo da cidadania e dos direitos políticos da população. Nesse cenário, a Internet eleva-se a *status* de direito, como meio de exercício desses importantes bens jurídicos, cabendo ao poder público, através de investimentos em infraestrutura de telecomunicação e programas, assegurar a *inclusão digital* dos cidadãos.

Outro aspecto que assume importância no que tange a *inclusão* nesses mecanismos digitais é a segurança do procedimento de cadastro de usuários. Visando os Portais ocuparem papéis cada vez mais influentes e relevantes na atividade legislativa, parece inevitável que, em algum momento, ocorra uma vinculação do cadastro dos usuários a informações únicas e pessoais dos mesmos (tais como CPF, RG, título de eleitor) ou a introdução de algum tipo de certificação digital mais robusta – o que não ocorre atualmente, abrindo brechas para múltiplos cadastros por mesmo usuário. Argumenta-se que tal medida garantiria: maior igualdade de oportunidades aos participantes e legitimidade às plataformas; possibilidade de delimitação do público apto a participar (delimitação do *demós* participativo); ganho na qualidade e urbanidade das contribuições dos usuários e; estabeleceria condições para um maior nível de efetividade e relevância desses instrumentos, com a introdução de novas ferramentas ou aprimoramentos das existentes.

A análise do Portal e-Cidadania mostrou números de participatividade absolutamente significativos para padrões de inovações democráticas, que demonstram uma grande demanda da sociedade em participar, tendo o Portal obtido sucesso em atrair e captar tal demanda. É um Programa que satisfaz os critérios de *transparência, previsibilidade e segurança jurídica* analisados, estando devidamente regulado por espécie normativa competente (Resolução do Senado nº 19/2015). De modo que, somente uma das ferramentas dessa iniciativa se encontra em situação mais precária, o *Evento Interativo*, não contando ainda com regulação competente apta a fornecer *previsibilidade e segurança jurídica* ao participante, ficando a transmissão de eventos pela ferramenta a juízo das autoridades competentes (com exceção de sabatinas). Quanto a transparência dessa plataforma, constatou-se que as regras e procedimentos se encontram claras e acessíveis a todos usuários, contando o Portal com mecanismo de *transparência externa* que permite o escrutínio público e a auditoria externa dos resultados do Programa.

A análise do critério *julgamento informado e efeito educativo*, demonstrou que a função informativa do Portal e-Cidadania é cumprida adequadamente através de um sistema de tramitação legislativa integrado à plataforma. Entretanto, de uma forma geral, o Portal apresenta dificuldades em criar ambientes que permitam ao participante tomar conhecimento e levar em

contas perspectivas externas a sua, característica reflexo do *efeito educativo* da participação. Isso se dá em grande parte por ausência de espaços de deliberação e diálogo entre os usuários nas ferramentas (*Ideia Legislativa*) e formas de manifestação predeterminadas e limitadas (o “sim” ou “não” da *Consulta Pública*) que acabam por inviabilizar o debate. De uma forma geral, pode-se concluir que o Portal não fora desenvolvido de modo a priorizar um enfoque deliberativo (em sua acepção técnica), sendo a ferramenta *Evento Interativo* a exceção a essa regra geral. Quanto à *capacidade de transferência* dessa plataforma para outros contextos políticos que projetada originalmente a operar, verificou-se que há potencialidade de transferência, havendo estudos em curso para viabilizar tal adaptação às esferas Legislativas Estaduais e Municipais.

Por fim a análise quanto ao *senso de eficácia política e grau de controle popular* desse Programa revelou os seguintes pontos principais. O *senso de eficácia política* do *Ideia Legislativa* repousa na garantia, de estatura regimental, de que a ideia legislativa que atingir vinte mil apoios será apreciada por Comissão do Senado. A análise verificou que, de uma forma geral, tal garantia tem sido respeitada, havendo somente dois casos em que sugestões legislativas foram arquivadas sem parecer final da CDH, de modo que a replicação futura dessas situações a outras Sugestões Legislativas representa um grande perigo a todo sistema participativo criado por essa ferramenta. No que tange ao *grau de controle popular* permitido pela ferramenta, verificou-se que essa possibilita que o usuário exerça influência no processo legislativo federal, configurando mecanismo de *efetiva participação parcial de alta intensidade* (havendo controle da agenda de participação). A atividade parlamentar desempenha importante papel nesse processo, ao “traduzir” a essência da ideia legislativa em linguagem normativa, tendo controle político final acerca do texto e criação das Proposições Legislativas.

No que tange a *Consulta Pública*, o *senso de eficácia política* fica associado ao grau de influência que os resultados da Consulta têm sobre a formação da opinião e votos dos parlamentares, sendo que, os dados coletados não permitem confirmar a existência dessa correlação, no entanto, também não permitem afirmar que não há qualquer influência das consultas na atividade parlamentar. Contudo, não se pode ignorar os significativos números de participação alcançados por essa ferramenta (18,5 milhões de votos), desempenhando um papel como mecanismo de expressão da sociedade e elemento de informação apto a subsidiar à atividade parlamentar. O *Evento Interativo*, por sua vez, tem seu *senso de eficácia política* relacionado a possibilidade de contribuição aos debates pela participação e até influência em tomadas de decisões políticas em alguns cenários. A análise dos dados denota o surgimento e

formação de uma cultura de leitura de mensagens nos eventos realizados no Senado a partir da implementação dessa ferramenta, tomando por base o constante crescimento de eventos dessa natureza transmitidos e também da participatividade. Ao fim, de uma forma geral, conclui-se que essas duas ferramentas participativas, no que pese dificuldades na verificação de seu efetivo impacto participativo, oferecem mecanismos que permitem uma *potencial participação parcial* aos seus usuários em contextos de tomadas de decisões políticas relacionados às ferramentas.

A análise do e-Democracia mostrou números de participatividade significativamente menores que os da plataforma do Senado, mas que devem ser interpretados levando-se em conta os mecanismos e enfoques da plataforma da Câmara, distintos do e-Cidadania. Quanto a *transparência, previsibilidade e segurança jurídica*, no que pese a regulamentação do órgão responsável pela administração e funcionamento da plataforma, conclui-se que o Programa e-Democracia em si não se encontra devidamente regulamentado por qualquer espécie normativa. Também não se encontram formalmente regulamentadas suas ferramentas, apesar de disposição normativa precária regular alguns aspectos do escopo de atuação da ferramenta *Audiências Interativas*. Tal cenário acaba por não prestigiar as noções de *previsibilidade e segurança jurídica* presentes nesse critério de análise. No que tange à *transparência* verificou-se que as regras de funcionamento e procedimento das ferramentas se encontram, de uma forma geral, bem descritas e acessíveis aos usuários, com algumas ressalvas pontuais apontadas (especialmente no que tange a ferramenta *Pauta Participativa* e a critérios de *transparência externa*).

Já a análise do quesito *julgamento informado e efeito educativo* mostrou o seguinte panorama. Em termos de disponibilização de informação necessárias à participação, verificou-se um desempenho comparativamente inferior ao e-Cidadania em função de problemas de integração entre a plataforma e o sistema de tramitação legislativa da Câmara. No entanto, no que tange a *efeito educativo* e seus reflexos, levados em conta nesse quesito, uma das características mais fortes do Portal foi destacada, concluindo-se que a configuração dessa plataforma permite aos usuários o contato com interesses e perspectivas externas às suas, ao apresentar espaços deliberativos que permitem o mais amplo e irrestrito debate, atributo caro à teoria democrática deliberativa. Quanto a *capacidade de transferência* dessa tecnologia, outro traço distintivo do Portal foi destacado, seu potencial de adaptação à contextos outros, principalmente por seu código aberto e natureza modular. Assim, essa tecnologia já é utilizada em cenários externos ao que originalmente projetada para atuar, até fora da estrutural estatal,

sendo que graças a recente parceria com o programa Interlegis, tal capacidade de transferência fora potencializada para usos em ambientes legislativos locais e regionais.

Quanto ao *senso de eficácia política e grau de controle popular* permitidos pelas ferramentas desse Portal, algumas conclusões são anotadas. No funcionamento do *Wikilegis*, constatou-se uma dependência e sujeição da ferramenta à vontade política parlamentar, tendo em vista que a própria agenda de participação é definida pelos parlamentares, assim como a pertinência da incorporação das sugestões coletadas. Nesse aspecto, também verificou-se ausência de recursos institucionais (*feedback* institucional) que possibilitem a efetiva verificação dos impactos da participação. Conclui-se que tais características acabam por reduzir o potencial de *senso de eficácia política* gerados pela ferramenta. A análise também mostrou que a maioria das ferramentas do e-Democracia, aqui incluídas o *Wikilegis*, *Audiências Interativas* e o *Expressão* apresentam forte enfoque deliberativo (em sua acepção técnica trazida pela democracia deliberativa), ao primarem pela criação de espaços de trocas e debates entre os usuários e entre esses e parlamentares, que parecem priorizar a qualidade das contribuições argumentativas sobre os números absolutos de participação. Por fim, o *Pauta Participativa* é ferramenta que destoou da tendência deliberativa do Portal, buscando oferecer uma experiência de alto potencial participativo que restou não concretizada. A análise dos resultados da única edição desse instrumento forneceu evidências de que o processo participativo não teve qualquer influência na colocação em pauta das proposições submetidas à ferramenta, amoldando-se ao conceito de *pseudoparticipação*.

A estrutura analítica proposta permitiu analisar em detalhes, de que forma e em que medida cada Portal e suas ferramentas contribuem com o processo de realização da democracia participativa no Brasil, cabendo ainda algumas considerações no que tange a contribuição dessas plataformas nesse processo. O portal e-Cidadania captou com sucesso parte da demanda por participatividade presente na sociedade, apoiado em um mecanismo de sinergia existente entre suas ferramentas. O que permite enxergar essa plataforma como um grande mecanismo uno de participação que integrado por diferentes módulos que se complementam e retroalimentam em termos participativos. Essa plataforma possui uma série de qualidades esperadas de inovações democráticas, ainda havendo espaço para aprimoramento, notadamente no que se refere ao desenvolvimento de uma vertente deliberativa, ainda pouco explorada pelo Portal. O e-Cidadania já soma importantes contribuições para o processo de realização da democracia participativa no Brasil, que permitem caracterizá-lo como um marco no âmbito da *e-democracia institucional* legislativa brasileira. Tais contribuições incluem: debates e

audiências públicas de relevantes interesse público e alta participatividade, iniciados por essa plataforma; consultas públicas de números expressivos com milhões de votos; e até Proposições Legislativas, incluindo PEC's, criadas a partir do Programa.

O e-Democracia por sua vez caracterizou-se por apresentar formas e mecanismos de atuação com enfoque mais deliberativo, consubstanciado na presença de espaços de debates e dialogo presente na maioria de suas ferramentas. O portal apresentou dificuldade em realizar alguns importantes critérios de análise de matriz participativa, que juntamente com a lógica e mecânica de participação apresentada por suas ferramentas, são importantes variáveis que influem nos números e níveis de participação observados, menos significativos que do e-Cidadania. Apesar disso, o e-Democracia, apresenta um forte desempenho em critérios relacionado à reflexos do *efeito educativo* da participação a partir da disponibilização de arenas de debates amplas e irrestritas, e também excepcional capacidade de transferência para contextos outros que originalmente projetada para operar, potencial já efetivamente posto em prática. Assim, conclui-se que esse Portal, canal de participação pioneiro na *E-democracia institucional* legislativa, à disposição do cidadão, soma uma contribuição ao processo de realização da democracia participativa, mas principalmente contribui na realização de preceitos da democracia deliberativa no Brasil.

Os resultados obtidos com esse trabalho nos permitem conhecer com profundidade e detalhamento os mecanismos de funcionamento dessas inovações democráticas, elucidando seus meios e contribuições para a teoria e prática democráticas. A partir desse material produzido, apontando muitos dos sucessos e acertos dessas iniciativas, assim como algumas falhas e omissões no que tange a habilidade de realização da democracia participativa, espera-se que tal conhecimento sirva de parâmetro e elemento para o aperfeiçoamento e aprimoramentos desses Portais, inovadoras iniciativas institucionais participativas. Para mais do que isso, espera-se o conhecimento produzido possa contribuir, mesmo que de forma modesta, com a teoria democrática, servindo de base teórica apta a subsidiar e colaborar com práticas participativas, principalmente no que tange a *e-democracia institucional*, área ainda recente, mas com muito potencial no porvir democrático.

O evoluir democrático é constante, as transformações e ressignificações da democracia desafiam as instituições e o Direito, que devem sempre se mover no sentido a dar corpo a esses novos paradigmas democráticos. A *e-democracia institucional*, consubstanciada aqui nos Portais objetos desse estudo, se apresenta como revigorante perspectiva futura na linha de ressignificações do conceito de democracia, não como substituição a um modelo

representativo, mas como complementação a este, contribuindo com o processo de realização da democracia participativa no Brasil, assegurando maior legitimidade democrática às decisões políticas e desenvolvimento ao Estado Democrático de Direito.

BIBLIOGRAFIA

ALBERTIN, Alberto Luiz; ALBERTIN, Rosa Maria de Moura. A internet das coisas irá muito além das coisas. **GV-executivo**, v. 16, n. 2, p. 12-17, 2017.

ALLCOTT, Hunt; GENTZKOW, Matthew. Social media and fake news in the 2016 election. **Journal of economic perspectives**, v. 31, n. 2, p. 211-36, 2017.

ANATEL. Assessoria Técnica da Agencia Nacional de Telecomunicações. **Relatório Técnico – Destaques na PNAD TIC**. Disponível em: < <http://www.anatel.gov.br/dados/relatorios-de-acompanhamento/2019>> Acesso em 14 abril 2019. Brasília/DF, abril 2019.

ARNSTEIN, Sherry R. A Ladder of Citizen Participation. **Journal of the American Planning Association**, 35: 4, 216-224, 1969.

AUGUSTO, Luís Gustavo Henrique. **Participação social no processo legislativo federal**: um estudo da Comissão de Legislação Participativa (CLP), da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) e da Iniciativa Popular de lei. 2015. 224 f. Dissertação de Mestrado - Escola de Direito de São Paulo – FGV, São Paulo, 2015.

AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública em Habermas e Rawls. **Departamento de Ciência Política da UFMG** [online]. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/anpocs00/gt19/00gt1912.>>>. Fevereiro, 2000.

BACHRACH, Peter; BOTWINICK, Aryeh. **Power and Empowerment**: A Radical Theory of Participatory Democracy. Philadelphia: Temple University Press, 1992.

BARBER, Benjamin. **Strong democracy**: Participatory politics for a new age. California: University of California Press, 2003.

BEÇAK, Rubens. O evoluir da democracia moderna e o exercício da deliberatividade. **Cadernos de Pós-Graduação em Direito**: estudos e documentos de trabalho/Comissão de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da USP, São Paulo, n. 18, 2013.

_____. **Democracia**: hegemonia e aperfeiçoamento. (digital). São Paulo: Saraiva, 2014.

BEÇAK, Rubens. CAPUCELLI, Rodrigo Crepaldi Perez. O constitucionalismo democrático no Brasil: entre a crise da representatividade e a participação. **Revista Brasileira de Filosofia do Direito**, v. 3, n. 2, p. 56-74, 2017.

BEÇAK, Rubens; LONGHI, João Victor Rozatti. A democracia participativa e sua realização-perspectiva histórica e prospecção futura: o marco civil para regulamentação da internet no Brasil. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, v. 105, p. 185-210, 2010.

_____. O papel das tecnologias da comunicação em manifestações populares: a “primavera árabe” e as “jornadas de junho” no Brasil. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, v. 10, n. 1, p. 388-405, 2015.

BOBBIO, Norberto. **A teoria das formas de governo**. Trad. De Sérgio Bath. 4ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1985.

_____. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Trad. de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

_____. **Estado, governo, sociedade**; por uma teoria geral da política. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 11ª Ed. Brasília: Editora UnB, 1998.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 18ª ed. São Paulo: Malheiro Editores. 2011.

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

_____. Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1988. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, p. 9, Brasília, DF, 19 nov. 1998.

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

_____. Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016. Institui a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 jan. 2016. Seção 1, p. 2. 2016a.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Tecnologia da Informação. **Estratégia de Governança Digital da Administração Pública Federal 2016-19**. Disponível em: <<https://www.governodigital.gov.br/documentos-e-arquivos/egd-estrategia-de-governanca-digital-da-administracao-federal-2016-2019.pdf>>. Brasília: MP, 2016.

_____. Ministério do planejamento, desenvolvimento e gestão. Governo Eletrônico. Disponível em: <<https://www.governodigital.gov.br/EGD/historico-1/historico>>. Acesso em: 13 jan. 2019.

CABANNES, Yves. Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy. **Environment and urbanization**, v. 16, n. 1, p. 27-46, 2004.

CADWALLADR, Carole; GRAHAM-HARRISON, Emma. Revealed: 50 million Facebook profiles harvested for Cambridge Analytica in major data breach. **The Guardian**, London, 17 mar. 2018. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/news/2018/mar/17/cambridge-analytica-facebook-influence-us-election>>. Acesso em: 02 mar. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Resolução nº 17, de 1989. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Regimento Interno atualizado até a Resolução nº 6, de 2019. **Diário do Congresso Nacional** - Seção 1 - Suplemento - 22/9/1989, Página 3 (Publicação Original), Brasília, DF, 22 de set. 1989.

_____. Resolução da Câmara dos Deputados nº 49, de 2013. Estabelece a estrutura temporária da Liderança do Partido Republicano da Ordem Social e da Liderança do Solidariedade; cria o Laboratório Ráquer; e dá outras providências. **Diário da Câmara dos Deputados** de 18/12/2013, pág. 60173, Brasília, DF, 18 de dez. 2013.

_____. Ato da Mesa nº 184, de 16 maio de 2017. Autoriza a transmissão ao vivo, pela internet, dos trabalhos e eventos institucionais dos órgãos políticos e administrativos da Câmara dos Deputados realizados em suas dependências. **Diário da Câmara dos Deputados - Suplemento** - 17/5/2017, Página 25, Brasília, DF, 17 de maio. 2017.

_____. Portal E-democracia. Disponível em: <<https://edemocracia.camara.leg.br/>>. Acesso em: 15 mar. 2019a.

_____. Termos de Serviço do Portal e-Democracia. Disponível em: <<https://edemocracia.camara.leg.br/sobre/tos/>>. Acesso em: 24 mar. 2019b.

_____. Wikilegis — Guia do Usuário. Disponível em: <<https://paper.dropbox.com/doc/Wikilegis-Guia-do-Usuario-sNojPv3b5H6FeffgM9s2k>>. Acesso em: 25 mar. 2019c.

_____. Audiências Interativas — Guia do Usuário. Disponível em: <<https://paper.dropbox.com/doc/Audiencias-Interativas-Guia-do-Usuario-tYucYGKruzn0ZBJhtu03E>>. Acesso em: 25 mar. 2019d.

_____. Portal Câmara dos Deputados – Atividade Legislativa Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa>>. Acesso em: 15 mar. 2019e.

CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL. e-Democracia da Câmara Legislativa do Distrito Federal. Disponível em: <<https://edemocracia.cl.df.leg.br/>>. Acesso em: 25 mar. 2019.

CASTELLS, Manuel. **Ruptura: a crise da democracia liberal**. Trad. Joana Angélica d'Avila Melo. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

CROSS, Tim. After Moore's Law. **The Economist Technology Quarterly**, London, Mar. 2016. Disponível em: <<https://www.economist.com/technology-quarterly/2016-03-12/after-moores-law>>. Acesso em 09 mar. 2019.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. **Efetividade deliberativa**: estudo comparado de conselhos municipais de assistência social (1997/2006). 2009. 372 f. Tese de Doutorado. Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Minas Gerais, 2009.

CUNNINGHAM, Frank. **Teorias da democracia**: uma introdução crítica. Trad. Delamar José Volpato Dutra. São Paulo: Artmed, 2009.

DAHL, Robert A. **Democracy and Its Critics**. New Haven: Yale University Press, 1989.

_____. **On democracy**. New Haven: Yale university press, 2008.

DALLARI, Dalmo. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 33ªed. São Paulo: Saraiva, 2016.

DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: Editora da Universidade Federal de São Paulo, 2013.

DRYZEK, John S. **Deliberative democracy and beyond: liberals, critics, contestations**. Great Britain: Oxford University Press, 2000.

DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. Trad. Cristiano Monteiro Oiticica. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

FARIA, Cristiano Ferri Soares de. **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.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 38ª ed. (digital). São Paulo: Saraiva, 2012.

FRANÇA. **Constitution française du 3 septembre 1791**. Disponível em : <<https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-de-1791>>. Acesso em 23 jan, 2019.

FUNG, Archon. Minipublics: deliberative designs and their consequences. In: ROSENBERG, Shawn W. **Deliberation, participation and democracy: can the people govern?** New York: Palgrave Macmillan, 2007.

GALINDO, Bruno. Constitucionalismo e justiça de transição: em busca de uma metodologia de análise a partir dos conceitos de autoritarismo e democracia. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, n. 67, p. 75-104, 2016.

GASPARDO, Murilo. Democracia participativa e experimentalismo democrático em tempos sombrios. **Estudos Avançados**, v. 32, n. 92, p. 65-88, 2018.

GASPARDO, Murilo; FERREIRA, Mauro. Inovação institucional e democracia participativa: mapeamento legislativo da Emenda do Programa de Metas. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 1, p. 129-146, 2017.

GEMMA, Gladio. Plebiscito. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 11ª Ed. Brasília: Editora UnB, 1998.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

GOMES, Raíssa Abreu. **Legislação participativa no Senado Federal: as portas semiabertas da casa revisora**. 2008. 74f. (Monografia) Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade do Legislativo Brasileiro, Brasília, 2008.

GOOGLE. Política de Privacidade e Termos de Serviço. Disponível em: <<https://policies.google.com/?gl=BR&hl=pt>>. Acesso em: 15 de mar. 2019a.

_____. Como uma sessão da Web é definida no Google Analytics. Disponível em: <<https://support.google.com/analytics/answer/2731565?hl=pt-BR>>. Acesso em: 15 de mar. 2019b.

_____. Search Console – Teste de compatibilidade com dispositivos móveis. Disponível em: <<https://search.google.com/test/mobile-friendly>>. Acesso em: 15 de abril. 2019c.

GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. O que significa democracia deliberativa. **Revista brasileira de estudos constitucionais**, v. 1, n. 1, 2007.

HELD, David. **Modelos de democracia**. Trad. de Alexandre Sobreira Martins. Belo Horizonte. Editora Paidéia, 1987.

_____. **Prospects for democracy**: north, south, east, west. Cambridge: Polity Press, 1993.

HILMER, Jeffrey D. The State of Participatory Democratic Theory, **New Political Science**, 32:1, p. 43-63, 2010.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua**. Acesso à internet e à televisão e posse de telefone móvel celular para uso pessoal: 2017. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101631>>. Acesso em :14 mar, 2019. Rio de Janeiro: Ibge, 2018a.

_____. Diretoria de Pesquisas - DPE - Coordenação de População e Indicadores Sociais - COPIS. **Diário Oficial da União** de 29 de agosto de 2018b.

INSTITUTO IGARAPÉ. Nota pública: Pela transparência da Pauta Participativa da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<https://igarape.org.br/nota-publica-pela-transparencia-da-pauta-participativa-da-camara-dos-deputados/>>. Acesso em: 02 abr. 2019. 28 de setembro, 2017.

INTERLEGIS. Disponível em: <<http://www.interlegis.leg.br/>>. Acesso em 25 mar. 2019.

ITI. Instituto Nacional de Tecnologia da Informação. Disponível em: <<https://www.iti.gov.br/>>. Acesso em: 16 abril 2019.

JANEČEK, Karel. Democracy 2.1. Disponível em: <https://uploads-ssl.webflow.com/5a61da42ae3f8f00019b46bd/5a893542d9716c0001a4a80d_d21.pdf>. Acesso em 02 abr. 2019. 29 de agosto de 2016.

LIN, Nelson Shih Yien. **Participação popular no legislativo federal-um estudo de seus mecanismos institucionais**: emendas populares no processo constituinte, iniciativa popular de lei e Comissão de Legislação Participativa (CLP). 2010. 195f. Dissertação de Mestrado (Ciência Política). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo. 2010.

LONGHI, João Victor Rozatti. **Processo Legislativo Interativo**: interatividade e participação por meios das tecnologias da informação e comunicação. Curitiba: Juruá, 2017.

MACEDO, Paulo Sérgio Novais de. Democracia participativa na constituição brasileira. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a. 45 n. 178 abr./jun. 2008.

MACPHERSON, Crawford Brough. **A democracia liberal**: origem e evolução. Trad. de Nathanael C. Caixeiro. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

MANSBRIDGE, Jane. On the idea that participation makes better citizens. In: ELKIN, Stephen L.; SOLTAN, Karol Edward. **Citizen competence and democratic institutions**, p. 291-325, University Park: The Pennsylvania State University Press, 1999.

MARCONI, Marina de Andrade. LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**, 5ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2003.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. **Participação política e internet**: meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea, com um estudo do caso do estado brasileiro. 2008. 498f. Tese (Doutorado em Comunicação Social) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008.

MARQUETTI, Adalmir; SILVA, Carlos E. Schonerwald da; CAMPBELL, Al. Participatory economic democracy in action: Participatory budgeting in Porto Alegre, 1989–2004. **Review of Radical Political Economics**, v. 44, n. 1, p. 62-81, 2012.

MENDEL-REYES, Meta. **Reclaiming Democracy**: The Sixties in Politics and Memory. New York: Routledge, 1995.

MICHELS, Robert. **Para uma sociologia dos partidos políticos na democracia moderna**: investigação sobre as tendências oligárquicas na vida dos agrupamentos políticos. Tradução José M. Justo. Lisboa: Antígona, 2001.

MITOZO, Isabele Batista. **Participação e deliberação em ambiente online**: um estudo do Portal e-Democracia. 2013. 174 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação). Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal do Ceará, 2013.

_____. O Portal e-Democracia e suas potencialidades: avanços e desafios de uma ferramenta de participação legislativa [entrevista com Cristiano Ferri de Faria]. **Revista Compolítica**, n. 4, vol. 2, ed. ago-dez, ano 2014.

MOORE, Gordon E. Cramming more components onto integrated circuits. **Electronics**, v. 38, n. 8, April 19, p. 114-117, 1965.

MOUFFE Chantal, **The Return of the Political**. London / New York: Verso, 1993.

MPF. Ministério Público Federal. Dez medidas contra a corrupção. Disponível em: <<http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/>>. Acesso em 05 maio 2019.

MUTZ, Diana C. **Hearing the other side**: Deliberative versus participatory democracy. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, Vera Schattan; NOBRE, Marcos. **Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004.

OPPO, Anna. Partido Políticos. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 11ª Ed. Brasília: Editora UnB, 1998.

OXFORD. Oxford Dictionaries. Oxford University Press. Disponível em: <<https://en.oxforddictionaries.com/>>. Acesso em 13 mar. 2019.

PATEMAN, Carole. **Participação teoria democrática**. Trad. de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

_____. Participatory democracy revisited. **Perspectives on politics**, v. 10, n. 1, p. 7-19, 2012.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder e o socialismo**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1980.

PRIBERAM. Dicionário Priberam da Língua Portuguesa. Disponível em: <<https://dicionario.priberam.org/>>. Acesso em 13 mar. 2019.

PRZEWORSKI Adam. Minimalist Conception of Democracy: A Defense. In: SHAPIRO, Ian; HACKER-CORDÓN, Casiano. **Democracy's Value**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

QUINTÃO, Thales Torres. Democracia participativa e deliberativa: congruências ou modelos em disputa? **Cadernos da Escola do Legislativo**, v. 16, n. 26, ago/dez 2014.

RAWLS, John. A idéia de razão pública revisitada. In: WERLE, Denílson L.; MELO, Rúrion Soares. **Democracia Deliberativa**. São Paulo: Editora Singular, 2007.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. O referendun e a representação democrática no Brasil. **Revista de informação legislativa**. a. 23, n. 92, out-dez. 1986.

ROCHA, Maria Neblina Orrico. **Mecanismo de participação política online: o e-Cidadania**. 2015. 79 f. Trabalho de conclusão de curso (Pós-graduação *lato sensu* em Comunicação Legislativa) - Instituto Legislativo Brasileiro, Senado Federal, Brasília, 2015.

_____. O e-cidadania e a legalização da maconha no Senado Federal. **E-Legis Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados**, v. 9, n. 21, p. 23-44, 2016.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. Trad. Antonio de Pádua Danesi. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

RUEDIGER, Marco Aurélio et al. Robôs, redes sociais e política no Brasil: estudo sobre interferências ilegítimas no debate público na web, riscos à democracia e processo eleitoral de 2018. **FGV DAPP - Diretoria de Análise de Políticas Públicas**. Rio de Janeiro: FGV, 2017. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/18695>>. Acesso em 13 mar. 2019.

_____. Bots e o direito eleitoral brasileiro: eleições 2018. Policy Paper 3. **FGV DAPP - Diretoria de Análise de Políticas Públicas**. Rio de Janeiro: FGV, 2019. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/26227>>. Acesso em 14 mar. 2019.

SAMPAIO, Rafael Cardoso. **Participação e Deliberação na Internet**: um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte. 2010. 190 f. Dissertação [Mestrado em Comunicação]. Programa de Pós-Graduação em Comunicação Social da Universidade Federal de Minas – UFMG, 2010.

SANTOS. Boaventura de Sousa. AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS. Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**: vol. I – o debate contemporâneo. São Paulo: Ática, 1994a.

_____. **A teoria da democracia revisitada**: vol. II - as questões clássicas. São Paulo: Ática, 1994b.

_____. **Homo videns**: televisão e pós pensamento. Tradução Antonio Angonese. Bauru: EDUSC, 2001.

SCHMITT, Carl. **A crise da democracia parlamentar**. Trad. Inês Lohbauer. São Paulo: Scritta, 1996.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia** (digital). Trad. de Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2017.

SENADO FEDERAL. Resolução nº 93, de 1970. Dá nova redação ao Regimento Interno do Senado Federal. **Diário do Senado Federal**, Suplemento de 22/12/2018-E, p. 17, col. 1. Brasília, DF, 27 de nov. 1970.

_____. Ato da comissão de direitos humanos e legislação participativa nº. 01, de 2006. Estabelece regras para o recebimento e tramitação das sugestões legislativas e demais assuntos de competência da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/comissoes/CDH/AtoRegulamentarCDH.pdf>>. Acesso em 02 abr. 2019. **Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa – CDH**, Brasília, DF, 2006.

_____. Projeto de Lei do Senado nº 77, de 2010. Estabelece mecanismo de participação popular na elaboração de lei pelo Congresso Nacional e dá outras providências. **Diário do Senado Federal**, Brasília, DF, 25 de mar. 2010.

_____. Ato da Mesa nº 3 de 2011. Institui o Programa e o Portal e-Cidadania. Mesa do Senado. **Boletim Administrativo Eletrônico de Pessoal**, Brasília, DF, 13 de fev. de 2012 (nº: 4912). 2012.

_____. Parecer nº 646, de 2013, da Comissão de Ciência e Tecnologia. **Diário do Senado Federal**, p. 42872-42885, Brasília, DF, 05 de jul. 2013a.

_____. Resolução nº 26, de 2013. Estabelece mecanismo de participação popular na tramitação das proposições legislativas no Senado Federal. **Diário Oficial da União** de 11/07/2013] (p. 2, col. 1), Brasília, DF, 10 de jul. 2013b.

_____. Ato da Mesa nº2 de 2014. Regulamenta os procedimentos e condições do arquivamento de proposições ao final da legislatura de que trata o art. 332 do Regimento Interno. **Boletim Administrativo Eletrônico de Pessoal** nº 5623, Seção 2, Brasília, DF, de 26 nov. 2014.

_____. Projeto de Resolução nº 39, de 2015. Regulamenta o Programa e-Cidadania. **Comissão Senado do Futuro**, Brasília, DF, 1 de set. 2015a.

_____. Resolução nº 19, de 27 de novembro de 2015. Regulamenta o Programa e-Cidadania. Secretária-Geral da Mesa do Senado. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 de nov. de 2015 (p. 2, col. 1). 2015b.

_____. Projeto de Resolução nº 38, de 2018. Altera a Resolução nº 19, de 2015, que regulamenta o programa E-Cidadania do Senado Federal para estabelecer critérios de recepção de ideias legislativas de iniciativa dos cidadãos. **Diário do Senado Federal** nº 109, p. 162-168, Brasília, DF, 1 de set. 2018.

_____. Portal e-Cidadania. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ecidadania>>. Acesso em 15 de mar. 2019a.

_____. Termos de uso do Portal E-cidadania. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ecidadania/termo>>. Acesso em 15 de mar. 2019b.

_____. Coordenação de Apoio ao Programa e-Cidadania. **Relatório de Resultados do Portal e-Cidadania – Ideia Legislativa**. Brasília, DF, relatório gerado em 14 de mar. 2019. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ecidadania/documentos/home/resultados>>. Acesso em 14 de mar. 2019c.

_____. Coordenação de Apoio ao Programa e-Cidadania. **Relatório de Resultados do Portal e-Cidadania – Consulta Pública**. Brasília, DF, relatório gerado em 14 de mar. 2019. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ecidadania/documentos/home/resultados>>. Acesso em 14 de mar. 2019d.

_____. Coordenação de Apoio ao Programa e-Cidadania. **Relatório de Resultados do Portal e-Cidadania – Evento Interativo**. Brasília, DF, relatório gerado em 14 de mar. 2019. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ecidadania/documentos/home/resultados>>. Acesso em 14 de mar. 2019e.

SERENATA.AI. Operação Serenata de Amor - Inteligência artificial para controle social da administração pública. Disponível em: <<https://serenata.ai/>>. Acesso em 06 de fev. 2019.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37ª ed. São Paulo: Malheiro Editores, 2014.

SILVEIRA, S. Ciberativismo, cultura hacker e o individualismo colaborativo. **Revista USP**, n.86, p. 28-39, junho/agosto, 2010.

SMITH, Graham. **Democratic Innovations**: designing institutions for citizen participation. New York: Cambridge University Press, 2009.

STF. Supremo Tribunal Federal. **Informativo STF nº 482**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo482.htm>>. Acesso em: 29 jan. 2019. Brasília: 1º a 5 de outubro de 2007.

_____. ADI 5081. Relator: Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 27/05/2015, processo eletrônico. **Diário do Judiciário eletrônico** - 162 divulgação 18, ago. de 2015, publicação 19 ago. 2015.

_____. MS 34530. Relator: Min. Luiz Fux, decisão liminar de 14/12/2016, processo eletrônico. **Diário do Judiciário eletrônico** - nº 268, divulgado em 16 dez. 2016.

TAPSCOTT, Don; WILLIAMS, Anthony D. **Wikinomics**: How mass collaboration changes everything. Penguin, 2008.

THORLEY, John. **Athenian democracy**. London: New York: Routledge, 2005.

TILLY, Charles. **Democracy**. New York: Cambridge University Press, 2007.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. Transparência Internacional Brasil. Novas Medidas contra corrupção. Disponível em: < <http://novasmedidas.transparenciainternacional.org.br/>>. Acesso em 25 mar. 2019.

TRECHSEL, Alexander H. et al. Evaluation of the use of new technologies in order to facilitate democracy in Europe. **Public report for the Scientific and Technological Option Assessment (STOA)**, European Parliament Directorate-General for Research. European Parliament., 2004. Disponível em: <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2003/471583/IPOL-JOIN_ET\(2003\)471583_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2003/471583/IPOL-JOIN_ET(2003)471583_EN.pdf)>. Acesso em: 11 mar. 2019.

TSE. Tribunal Superior Eleitoral. Plebiscitos e referendos. Disponível em: < <http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/plebiscito-e-referendo>>. Acesso em: 10 de mar. 2019a.

_____. Estatísticas eleitorais das eleições de 2018. Disponível em: < <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>>. Acesso em 15 de mar. 2019b.

_____. Súmula nº 67. A perda do mandato em razão da desfiliação partidária não se aplica aos candidatos eleitos pelo sistema majoritário. **Diário do Judiciário eletrônico** de 24, 27 e 28 jun. 2016.

VON AHN, Luis et al. CAPTCHA: Using hard AI problems for security. **International Conference on the Theory and Applications of Cryptographic Techniques**. Springer, Berlin, Heidelberg, p. 294-311. 2003.

ANEXOS

ANEXO A – Relatórios de Resultados do e-Cidadania gerados automaticamente pelo Portal em 14/03/19

Ideias Legislativas

As ideias legislativas têm o prazo de 4 meses para receber 20 mil apoios de outros internautas. Aquelas que recebem esse número de apoios são encaminhadas para a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), onde serão debatidas pelos senadores e receberão parecer.

TOTAL ACUMULADO DESDE 2012

Ideias	61.216
Autores	39.282
Apoios	6.404.856
Apoiadores	3.453.901

NÚMERO DE IDEIAS LEGISLATIVAS POR SITUAÇÃO

Aguardando moderação	15
Aberta para receber apoios	4.189
Aguardando envio à CDH	8
Em tramitação na CDH	74
Convertida em Projeto de Lei ou PEC	10
Não acatada pela CDH	37
Arquivada por ferir os termos de uso	10.341
Encerrada sem apoios suficientes	46.542
TOTAL	61.216

LISTA DAS IDEIAS LEGISLATIVAS COM MAIS DE 20 MIL APOIOS

CONVERTIDA EM PROJETO DE LEI

Título da ideia	UF do Autor	Data da Publicação	Data de alcance dos 20 mil apoios
Proibir a distribuição de canudos, sacolas plásticas e uso de microplástico em cosméticos	RJ	19/02/2018	09/03/2018
Proibir, expressamente, o corte ou a diminuição da velocidade por consumo de dados nos serviços de internet de Banda Larga Fixa.	MG	13/04/2016	18/04/2016
Psicólogos com piso salarial de R\$ 4.800,00 por 30 horas semanais.	BA	17/01/2017	20/02/2017
Criar Centros de Atendimento Integral para Autistas nos estados brasileiros no SUS.	CE	09/02/2017	09/06/2017
Reduzir os impostos sobre games do atual 72% para 9%	RJ	08/05/2017	09/05/2017
Criminalizar a homofobia para punição de pessoas que atacam outras pessoas por serem LGBT.	PR	16/06/2017	24/06/2017
Enquadramento de Desenvolvedores/Programadores como MEI	SP	23/06/2017	19/10/2017
Desconto de 30% na compra de automóveis por professores	SE	23/06/2017	09/08/2017
Discriminização Do Cultivo Da Cannabis Pra Uso Próprio	SP	26/06/2017	29/06/2017
CUMPRA-SE o art. 37 da CF: garantia de DATA-BASE aos servidores públicos.	RS	16/08/2017	07/12/2017

NA COMISSÃO

Título da ideia	UF do Autor	Data da Publicação	Data de alcance dos 20 mil apoios
Estatuto aos CACS: Em defesa de seus direitos e do porte de arma irrestrito e vitalício.	SP	06/02/2018	03/06/2018
Permanência dos cursos de humanas nas universidades públicas	PA	16/03/2018	10/04/2018
Fim da anuidade obrigatória dos Conselhos Regionais para profissionais e empresas	DF	23/03/2018	19/07/2018
Isonomia de imposto de renda para policiais militares que ganham menos de 10 salário mínimo	RJ	03/04/2018	08/07/2018
Proibir que ensinem ideologia de gênero para crianças	SP	27/04/2018	10/07/2018
Proibição em todo o Brasil da exportação em navio de animais vivos para abate no exterior	RJ	03/04/2018	30/07/2018

NA COMISSÃO

Título da ideia	UF do Autor	Data da Publicação	Data de alcance dos 20 mil apoios
Pela obrigatoriedade das disciplinas de Filosofia e Sociologia no Ensino Médio	RS	12/04/2018	17/04/2018
Liberação para o cultivo caseiro de cannabis como forma de combate ao tráfico.	RN	13/04/2018	18/05/2018
Inclusão de psicólogos nas equipes mínimas de saúde da família.	SP	03/05/2018	11/08/2018
Piso salarial de R\$4800,00 para o profissional biomédico	PA	11/05/2018	30/06/2018
Bilhete universitário intermunicipal	RJ	14/05/2018	31/05/2018
Fim das Regalias para Ex-presidentes e Ex-Governadores	PE	22/05/2018	30/05/2018
Estabelecer piso Salarial do Farmacêutico em R\$4.800,00, por 30h semanais.	SP	29/05/2018	17/07/2018
Aumento retroativo e anual das bolsas de pós-graduação.	SP	27/06/2018	21/09/2018
Isonomia do IRPF para Profissionais de Segurança Pública com Proventos até 10 S.M.	RJ	12/07/2018	09/11/2018
Revogação imediata da EC-95 que congela os investimentos públicos por 20 anos	DF	01/08/2018	03/08/2018
Revogação da Reforma Trabalhista (Lei 13.467/2017)	SP	02/08/2018	06/11/2018
Inteligência Emocional e Meditação em todas as escolas do país	SP	02/08/2018	19/10/2018
Isonomia nos Benefícios dos servidores dos três poderes (legislativo,judiciário,executivo)	BA	06/08/2018	25/09/2018
Enfermeiros(as)com piso salarial de R\$ 4.800,00 por 30 horas semanais	GO	09/08/2018	09/11/2018
Criação de Centro de Especialidades do Autismo em todo Brasil de forma regionalizada	PB	27/08/2018	04/11/2018
Fim Da Taxa De 15 Reais Do Despacho Postal Para Produtos Importados Não Tributados	RJ	28/08/2018	29/08/2018
Realização de exame toxicológico para matrículas e rematrículas em universidades públicas	RJ	14/09/2018	30/10/2018
Piso Salarial Nacional Para Os Profissionais Dos Órgãos De Segurança Pública (R\$ 8.702.20)	PB	19/09/2018	02/10/2018
Extinção da obrigatoriedade de pagamento da anuidade de órgãos como OAB, CREA, CAU, etc	SP	28/09/2018	30/11/2018
Projeto Criará Candidatos Por Concurso Público (Sem Indicações Políticas). Apoie Brasil!	SP	08/10/2018	05/11/2018
Tornar santinhos obrigatoriamente biodegradáveis	RJ	08/10/2018	18/11/2018
Revogação da Lei Rouanet #FIMDAROUANET	MG	19/10/2018	17/11/2018
Atualização do Soldo dos Militares das Forças Armadas	BA	29/10/2018	18/01/2019

NA COMISSÃO

Título da ideia	UF do Autor	Data da Publicação	Data de alcance dos 20 mil apoios
Médicos brasileiros formados no exterior podem trabalhar no Brasil.	MG	06/11/2018	08/11/2018
Fisioterapeutas com piso salarial de R\$ 4.800,00 por 30 horas semanais	PR	01/11/2018	07/11/2018
Diga NÃO a privatização do Banco do Brasil.	RJ	16/11/2018	25/11/2018
Aumento do piso salarial dos professores da educação básica para 3.500,00	SP	16/11/2018	16/12/2018
Presença do Nutricionista em todas as UBS para tratamento e prevenção de doenças	AM	05/12/2018	14/12/2018
Fim da imunidade tributária para as entidades religiosas (igrejas)	ES	05/03/2015	19/06/2015
Reestruturação dos soldos dos militares	RJ	09/09/2015	25/11/2015
Criminalização da discriminação por orientação sexual e identidade de gênero, equiparando ao crime de Racismo	SP	02/03/2016	07/04/2016
Isenção de Imposto de Renda e Imobiliário para Policiais.	PR	14/10/2016	24/01/2017
Aposentadoria para os portadores de Autismo.	SP	01/12/2016	27/03/2017
Fim do Fundo Partidário e Voto Obrigatório	SP	24/03/2017	26/04/2017
Um Salário para honrar a profissão do Nutricionista	SP	28/03/2017	13/07/2017
Criminalização da Sharia em território brasileiro	AM	07/04/2017	16/07/2017
Fim da Aposentadoria Especial para Senadores e Deputados	SP	17/04/2017	04/05/2017
Referendo pela Restauração da Monarquia Parlamentarista no Brasil	RJ	17/04/2017	20/05/2017
Nutricionistas com piso salarial de R\$ 3.200,00 por 30 horas semanais.	ES	20/04/2017	11/07/2017
Proibição de símbolos religiosos em repartições públicas	SP	10/05/2017	28/06/2017
Isenção de imposto de importação para mercadorias até USD 1000,00 por pessoas físicas	SP	17/05/2017	29/05/2017
Reduzir os impostos das peças de informática (hardware).	PR	22/05/2017	07/08/2017
Julgamento dos políticos por júri popular	SP	29/05/2017	18/06/2017
Criminalização Da Apologia Ao Comunismo	DF	09/06/2017	20/06/2017
Piso Farmacêutico R\$4800,00	SP	20/06/2017	27/06/2017
Todos contra a derrubada do voto impresso	SP	21/06/2017	28/07/2017
Assistentes Sociais com piso salarial de R\$ 4.800,00 por 30 horas semanais.	BA	29/06/2017	26/09/2017
Fim do auxílio moradia para deputados, juízes senadores.	RJ	11/07/2017	11/07/2017

NA COMISSÃO

Título da ideia	UF do Autor	Data da Publicação	Data de alcance dos 20 mil apoios
Desconto de 30% para policiais militares e civis na compra de veículos e imóveis	BA	13/07/2017	05/09/2017
Aposentadoria Especial para os Profissionais de Educação Física - 25 anos.	RJ	18/07/2017	11/10/2017
Fim da Aposentadoria Especial para Governadores e Presidentes	SP	19/07/2017	28/08/2017
Policiais militares e civis não descontarem IR em seus salários ,serem isentos.	RJ	19/07/2017	24/07/2017
Piso salarial médico	PE	25/07/2017	31/07/2017
Aumento do tempo de prova do ENEM	PA	28/07/2017	14/11/2017
Quero um Colégio Público Militar na minha cidade	SP	09/08/2017	28/11/2017
Fisioterapeutas com piso salarial de R\$ 4.800,00 por 30 horas semanais	RJ	22/08/2017	13/09/2017
Lei contra maus tratos em animais de 4 a 16 anos em regime fechado, inafiançável e multa!	SP	23/08/2017	07/11/2017
Retificação de registro civil transexuais	MG	24/08/2017	01/12/2017
Endometriose - Tornar a doença reconhecida pelo INSS, como uma doença incapacitante.	RJ	04/09/2017	01/01/2018
Proibição da privatização da CAIXA ECONOMICA FEDERAL	PE	20/09/2017	10/10/2017
Mudança do artigo 213 crime de estupro	RS	29/09/2017	06/10/2017
Fim do abuso das exposições artísticas	CE	10/10/2017	19/10/2017
Tornar isentos de imposto de renda todas as classes que componham a segurança pública.	MT	17/10/2017	18/10/2017
Tornar crime o ensino de ideologia de gênero nas escolas brasileiras	PE	07/11/2017	15/11/2017
Inclusão do Auxílio insalubridade e periculosidade para policiais Militares	AM	27/11/2017	27/03/2018
Proibam fogos de artifício COM RUÍDOS (rojões, morteiros, bombas, etc)	SP	21/03/2018	21/03/2018
Redução do IR sobre ganhos líquidos em operações de daytrade pessoa física de 20% para 15%	MG	12/01/2018	03/02/2018
Voto impresso em 100% das urnas	SP	25/01/2018	25/02/2018

AGUARDANDO ENVIO À CDH

Título da ideia	UF do Autor	Data da Publicação	Data de alcance dos 20 mil apoios
-----------------	-------------	--------------------	-----------------------------------

AGUARDANDO ENVIO À CDH

Título da ideia	UF do Autor	Data da Publicação	Data de alcance dos 20 mil apoios
Fim dos cursos EAD para a área da saúde	PA	03/07/2018	30/10/2018
Fim da pensão militar para filhos e filhas de militares	SP	08/08/2018	04/11/2018
Remoção de Funcionário público de Empresa Pública e/ou Sociedade de Economia Mista	PB	13/08/2018	02/11/2018
Afastamento definitivo e absoluto de político condenado	RJ	18/10/2018	30/10/2018
Criação Fundo Nacional de Valorização e pagamento dos Profissionais da Segurança Pública	RR	23/10/2018	05/12/2018
Revogação da PEC da Bengala , aposentadoria compulsória para 70 anos	RJ	01/11/2018	19/02/2019
Reconhecer a FIBROMIALGIA como doença crônica com direito a aposentadoria e auxílio doença	SP	16/11/2018	26/02/2019
Enfermagem com piso salarial digno e ético por 30 horas semanais	SP	16/11/2018	21/02/2019

NÃO ACATADA

Título da ideia	UF do Autor	Data da Publicação	Data de alcance dos 20 mil apoios
Libras como disciplina na escola pública.	SP	16/03/2018	19/06/2018
Psicólogos nas escolas públicas	SP	16/04/2018	18/05/2018
Regulamentação das Atividades de Marketing de Rede.	DF	08/07/2013	28/01/2014
Regular o uso recreativo, medicinal e industrial da maconha.	RJ	30/01/2014	22/06/2015
Direito de porte de armas a cidadão devidamente qualificado.	SP	18/02/2014	13/05/2014
Regular a interrupção voluntária da gravidez, dentro das 12 primeiras semanas de gestação, pelo Sistema Único de Saúde.	RJ	24/09/2014	02/12/2014
Dá eficácia ao resultado do Referendo de 2005	PR	15/06/2015	08/09/2015
Institui a correção automática anual da remuneração dos servidores públicos federais, bem como a data-base da categoria em comento.	PR	26/06/2015	01/09/2015
Apresentar projeto para inserir a previsão na Lei 11.091/2005 o RSC-Reconhecimento de Saberes e Competências dos TAEs	GO	20/08/2015	23/11/2015
Conceder isenção de imposto de renda para professores da educação básica de escolas públicas.	BA	06/10/2016	13/10/2016
Fim do estatuto do desarmamento	AL	01/11/2016	24/02/2017
Regulamentação para marcadores de ζ airsoft ζ (armas de pressão de uso permitido- ação de gás comprimido) ζ dispensa do certificado de registro	SP	28/11/2016	14/03/2017

NÃO ACATADA

Título da ideia	UF do Autor	Data da Publicação	Data de alcance dos 20 mil apoios
Torna falsa acusação de estupro crime hediondo e inafiançável.	SP	12/12/2016	02/03/2017
Redução da Maioridade Penal para 15 anos em Crimes de Estupro e Assassinato/Art. 228	SP	23/01/2017	08/04/2017
Criminalização do funk como crime de saúde pública a criança aos adolescentes e a família	SP	24/01/2017	16/05/2017
Inclusão do Biomédico nos programas de Atenção à Saúde (ESF/NASF).	BA	20/02/2017	19/06/2017
Liberação da venda de armas e munições importadas, em lojas. (Fim do monopólio Taurus/CBC)	RS	06/03/2017	17/04/2017
Você apoia que deveria haver concurso público para cargos políticos antes das eleições?	MS	24/04/2017	17/08/2017
Anistia ao Sr. Dep. Jair Messias Bolsonaro	MG	10/04/2017	20/04/2017
Extinção do termo feminicídio e agravante para qualquer crime passional.	MG	08/05/2017	31/08/2017
Polícia Federal Independente Do Governo	BA	29/05/2017	13/09/2017
Fim do Imposto sobre Veículo Automotores, IPVA	SC	05/06/2017	18/07/2017
Proibição de Submissão de Criança ao Aprendizado Sobre Sexualidade	CE	10/07/2017	26/07/2017
Criminalização da LGBTfobia	MG	19/07/2017	19/08/2017
Escolha de ministros do STF por mérito através de concurso publico	BA	21/07/2017	16/10/2017
Liberação de carros rebaixados	MS	25/07/2017	28/09/2017
Voto em cédulas de papel e urnas de lona para eleição de 2018	PR	25/07/2017	09/08/2017
Fim da Audiência de Custódia.	AL	31/07/2017	21/11/2017
Diminuição de impostos sobre produtos importados	PE	01/08/2017	31/10/2017
Proibição do ensinamento de ideologia de Gênero nas escolas	SP	01/09/2017	13/09/2017
Criminalizar o MST, mtst e outros movimentos ditos sociais que invadem propriedades	TO	11/09/2017	12/12/2017
Revogação da Lei 8313/1991 (Lei Rouanet) com redução de impostos na mesma proporção	SP	12/09/2017	14/09/2017
Revogação da lei que institui Paulo Freire patrono da educação brasileira (lei 12612)	SP	15/09/2017	30/09/2017
Fim do imposto de renda sobre o salário de professores.	GO	20/09/2017	30/12/2017
Cumprimento do piso salarial atual dos Cirurgiões-Dentistas de R\$5.622,00.	MG	04/10/2017	28/01/2018
Regulamentação da Psicoterapia como prática privativa de Psicólogos.	PR	30/10/2017	08/02/2018

NÃO ACATADA

Título da ideia	UF do Autor	Data da Publicação	Data de alcance dos 20 mil apoios
Não a proibição das criptomoedas contra projeto de lei nº 2.303, de 2015	GO	14/12/2017	09/04/2018

NÚMERO DE IDEIAS POR ESTADO DO AUTOR

UF do Autor	Ideias
SP	14.301
RJ	8.862
MG	5.563
RS	3.227
PR	3.132
MA	3.002
BA	2.661
DF	2.409
SC	2.020
CE	1.934
PE	1.876
GO	1.674
ES	1.542
AC	1.455
PA	1.097
PB	932
RN	782
MT	733
AM	726
MS	688
SE	510
AL	508
PI	474
RO	421
TO	299
AP	151
N/Inf	138
RR	99
Soma:	61.216

NÚMERO DE APOIOS POR ESTADO DO APOIADOR

UF do Apoiador	Apoios
SP	1.505.280
RJ	843.183
MG	593.095
RS	398.266
PR	364.938
BA	277.361
SC	260.091
DF	225.391
PE	220.592
CE	201.782
N/Inf	162.784
GO	159.217
AC	144.884
ES	128.681
PA	115.023
PB	111.143
RN	103.078
MA	100.134
MT	76.106
MS	75.945
AM	72.286
AL	61.347
SE	52.634
PI	50.489
RO	41.409
TO	29.851
AP	18.284
RR	11.582
Soma:	6.404.856

Consulta Pública

Conforme a Resolução 26/2013, todas as proposições que tramitam no Senado estão abertas para receber opiniões do público. Após a decisão final (arquivamento, promulgação, envio à Câmara ou à Presidência da República), não é possível opinar.

TOTAL ACUMULADO DESDE 2013

Proposições que receberam votos	7.217
Cidadãos votantes	7.871.012
Votos	18.546.899

NÚMERO DE VOTOS POR ESTADO

UF do Cidadão	Votos
SP	4.819.468
RJ	2.357.082
MG	1.827.888
RS	1.289.561
PR	1.097.048
SC	788.767
BA	763.410
DF	726.276
PE	603.575
CE	529.562
AC	459.709
GO	424.664
ES	356.423
PA	301.331
RN	281.090
PB	280.766
N/Inf	265.910
MT	192.669
MS	191.336
MA	170.786
AM	167.469
AL	153.968
SE	143.295
PI	118.571
RO	91.487
TO	73.888
AP	42.567
RR	28.333
Soma:	18.546.899

NÚMERO DE VOTOS POR MÊS

2013	VOTOS
2013/11	326
2013/12	1.103
Soma:	1.429

2014	VOTOS
2014/01	805
2014/02	183
2014/03	183
2014/04	405
2014/05	8.753
2014/06	9.564
2014/07	3.481
2014/08	88
2014/09	605
2014/10	88.909
2014/11	29.062
2014/12	1.509
Soma:	143.547

2016	VOTOS
2016/01	13.284
2016/02	183.789
2016/03	27.012
2016/04	46.328
2016/05	135.346
2016/06	46.075
2016/07	713.132
2016/08	341.746
2016/09	843.604
2016/10	989.744
2016/11	819.324
2016/12	153.426
Soma:	4.312.810

2018	VOTOS
2018/01	372.525
2018/02	327.340
2018/03	204.422
2018/04	307.689
2018/05	659.503
2018/06	257.356
2018/07	354.171
2018/08	165.292
2018/09	110.421
2018/10	2.612.676
2018/11	2.407.017
2018/12	174.292
Soma:	7.952.704

2015	VOTOS
2015/01	1.400
2015/02	7.066
2015/03	811
2015/04	36.649
2015/05	79.665
2015/06	4.642
2015/07	1.813
2015/08	21.059
2015/09	19.291
2015/10	24.814
2015/11	8.884
2015/12	7.951
Soma:	214.045

2017	VOTOS
2017/01	253.501
2017/02	108.813
2017/03	262.841
2017/04	358.215
2017/05	538.052
2017/06	370.685
2017/07	1.017.312
2017/08	362.524
2017/09	816.300
2017/10	658.845
2017/11	509.820
2017/12	405.242
Soma:	5.662.150

2019	VOTOS
2019/01	59.634
2019/02	158.467
2019/03	42.113
Soma:	260.214

MATÉRIAS MAIS VOTADAS

MATÉRIA	SIM	NÃO	TOTAL
PEC 106/2015	1.859.116	10.699	1.869.815
SUG 30/2017	1.802.585	9.486	1.812.071
PDS 175/2017	731.679	950.220	1.681.899
SUG 2/2018	521.017	388.888	909.905
SUG 15/2014	423.404	381.116	804.520
SUG 24/2018	321.124	249.292	570.416
PDS 106/2013	28.964	430.121	459.085
SUG 11/2017	223.094	221.433	444.527
PLS 515/2017	423.321	7.262	430.583
PLS 193/2016	199.873	210.819	410.692
SUG 2/2015	167.042	211.370	378.412
PEC 55/2016	23.766	345.656	369.422
SUG 24/2017	176.290	175.029	351.319
PLC 28/2017	44.857	262.113	306.970
PLS 280/2016	4.671	277.463	282.134
PLS 445/2012	272.112	7.642	279.754
PEC 20/2016	202.997	16.581	219.578
PLS 116/2017 - Complementar	43.269	149.751	193.020
PLS 350/2014	76.820	114.696	191.516
PLC 38/2017	16.789	172.166	188.955
SUG 9/2018	91.493	74.499	165.992
SUG 20/2018	139.274	19.308	158.582
SUG 15/2017	156.189	552	156.741
SUG 5/2016	136.906	7.780	144.686
SUG 25/2017	126.387	13.891	140.278
PLS 514/2017	120.102	3.870	123.972
PLS 378/2017	106.750	16.742	123.492
PLS 439/2015	60.177	57.935	118.112
PEC 51/2017	112.305	712	113.017
MPV 657/2014	4.235	103.081	107.316
PLS 495/2017	1.045	102.371	103.416

MATÉRIAS MAIS VOTADAS

MATÉRIA	SIM	NÃO	TOTAL
SUG 66/2017	84.579	16.981	101.560
SUG 4/2017	90.013	5.596	95.609
SUG 34/2018	88.835	3.215	92.050
SUG 17/2017	52.858	38.477	91.335
SUG 7/2017	41.269	40.185	81.454
PLS 134/2018	33.486	44.804	78.290
MPV 746/2016	4.551	73.554	78.105
PEC 50/2016	13.789	63.391	77.180
PEC 29/2015	25.300	44.724	70.024
PLC 24/2016	17.479	51.486	68.965
PLS 385/2016	66.925	1.496	68.421
SUG 8/2014	63.266	3.940	67.206
MPV 805/2017	1.785	61.597	63.382
PEC 51/2013	27.386	31.561	58.947
PLC 30/2015	8.929	49.716	58.645
PLS 612/2011	43.659	13.234	56.893
PEC 10/2013	56.511	187	56.698
SUG 16/2017	52.434	66	52.500
PEC 18/2017	47.770	2.295	50.065
PLS 473/2017	16.396	33.657	50.053
SUG 18/2017	42.774	5.695	48.469
PLS 580/2015	45.728	1.414	47.142
SUG 47/2017	24.435	20.573	45.008
SUG 20/2017	43.274	292	43.566
SUG 9/2015	41.964	1.183	43.147
SUG 36/2018	39.074	1.896	40.970
PLC 28/2015	40.739	75	40.814
SUG 6/2017	35.807	1.508	37.315
PLS 174/2017	14.242	22.423	36.665
PLS 352/2017	34.680	1.184	35.864
PLS 174/2016	34.520	308	34.828
PLS 85/2017	568	34.235	34.803

MATÉRIAS MAIS VOTADAS

MATÉRIA	SIM	NÃO	TOTAL
PEC 28/2017	34.249	167	34.416
PEC 62/2016	32.461	1.314	33.775
PEC 63/2016	31.442	848	32.290
PEC 65/2012	409	31.401	31.810
SUG 42/2017	25.306	6.283	31.589
PLS 599/2011	14.213	16.602	30.815
SUG 44/2017	8.572	20.349	28.921
PRS 7/2018	8.041	19.488	27.529
PLC 130/2009	23.555	3.469	27.024
PLS 224/2017	22.442	3.611	26.053
PLS 782/2015	10.799	15.013	25.812
PLS 272/2016	12.987	12.573	25.560
PEC 52/2015	24.372	512	24.884
PLS 517/2015	22.512	2.082	24.594
PLN 8/2016	24.412	110	24.522
PEC 61/2016	22.518	1.824	24.342
SUG 14/2017	23.848	417	24.265
PLC 34/2015	1.050	22.910	23.960
PDL 23/2019	1.975	20.525	22.500
PLS 513/2015	22.119	165	22.284
SUG 48/2017	21.386	378	21.764
PEC 41/2017	21.662	77	21.739
SUG 49/2017	13.463	8.209	21.672
PLS 557/2013	21.004	86	21.090
PLS 222/2018	20.190	224	20.414
PLC 77/2016	17.665	2.113	19.778
PL 860/2019	18.379	1.135	19.514
PEC 67/2016	11.444	7.819	19.263
MPV 841/2018	477	18.183	18.660
PEC 6/2017	7.266	11.216	18.482
PLC 13/2013	18.057	284	18.341
PLC 27/2016	2.966	15.306	18.272

MATÉRIAS MAIS VOTADAS

MATÉRIA	SIM	NÃO	TOTAL
SUG 58/2017	17.768	388	18.156
PLS 329/2015	17.524	580	18.104
SUG 40/2017	15.153	2.813	17.966
PEC 14/2016	16.980	269	17.249
PLS 203/2017	1.959	15.020	16.979
SUG 61/2017	9.258	7.525	16.783
PLS 480/2017	15.141	1.364	16.505
PLS 320/2015	163	15.505	15.668
SUG 33/2017	15.314	195	15.509
SUG 12/2017	14.601	820	15.421
PLS 186/2013	2.942	12.308	15.250
PEC 33/2012	12.303	2.881	15.184
SUG 7/2016	14.966	141	15.107
PLS 31/2018	14.533	218	14.751
PLS 650/2015	10.280	4.466	14.746
SUG 27/2017	10.995	3.722	14.717
PLS 372/2017	1.152	13.386	14.538
PLC 78/2018	536	13.619	14.155
PLS 325/2016	863	12.715	13.578
PLC 1/2018	13.056	432	13.488
SUG 26/2017	12.478	453	12.931
PLS 383/2017	5.596	7.305	12.901
PLS 378/2016	1.865	10.581	12.446
SUG 4/2018	10.730	1.688	12.418
PLS 470/2018	12.094	67	12.161
SUG 53/2017	10.604	1.344	11.948
PLS 300/2016	1.447	10.479	11.926
PEC 41/2015	11.379	400	11.779
SUG 27/2018	8.289	3.467	11.756
MPV 844/2018	1.697	9.985	11.682
PLS 134/2015	10.163	1.376	11.539
PLS 28/2018	10.727	698	11.425

MATÉRIAS MAIS VOTADAS

MATÉRIA	SIM	NÃO	TOTAL
PLS 191/2017	7.158	4.191	11.349
PLS 176/2011	420	10.907	11.327
PLC 141/2015	11.103	208	11.311
PLS 142/2013	7.974	3.286	11.260
PLS 511/2017	10.919	94	11.013
PLS 190/2014	1.835	8.991	10.826
PDS 16/2016	9.943	873	10.816
SUG 33/2018	10.708	62	10.770
PEC 41/2016	3.924	6.771	10.695
PLS 387/2014	4.919	5.756	10.675
PEC 63/2013	8.691	1.958	10.649
PEC 58/2015	10.554	26	10.580
PLC 80/2015	6.523	3.977	10.500
SUG 45/2017	9.714	425	10.139
PLS 168/2012	2.561	7.324	9.885
PLS 435/2017	271	9.528	9.799
PLS 438/2017	6.138	3.609	9.747
SCD 7/2016	1.675	7.848	9.523
SUG 7/2018	9.134	123	9.257
SUG 41/2017	8.431	816	9.247
PLC 23/2016	5.288	3.934	9.222
SUG 5/2017	6.990	2.196	9.186
SUG 39/2017	8.722	380	9.102
PEC 53/2016	2.016	7.047	9.063
PLC 70/2014	8.343	653	8.996
MPV 774/2017	285	8.694	8.979
MPV 850/2018	307	8.402	8.709
MPV 653/2014	265	8.299	8.564
PLS 545/2018	256	8.084	8.340
PLC 39/2015	8.108	218	8.326
PLC 64/2014	1.935	6.311	8.246
PLS 234/2017	8.051	143	8.194

MATÉRIAS MAIS VOTADAS

MATÉRIA	SIM	NÃO	TOTAL
SUG 8/2016	8.037	44	8.081
SUG 29/2018	7.793	135	7.928
PLS 100/2017	7.823	69	7.892
PLC 42/2017	7.853	11	7.864
PLS 490/2017	6.942	922	7.864
PLS 404/2015	4.685	3.134	7.819
PDS 43/2015	3.078	4.705	7.783
PLS 377/2016	1.825	5.958	7.783
PLS 332/2017	6.961	757	7.718
PEC 27/2015	7.546	107	7.653
PLC 56/2017	7.380	206	7.586
PLC 3/2016	7.338	179	7.517
SUG 31/2018	6.962	484	7.446
PLS 336/2017	7.134	191	7.325
PLC 145/2017	5.758	1.504	7.262
PLC 127/2017	6.974	176	7.150
PLC 159/2017	5.731	1.414	7.145
PLS 349/2016	6.472	613	7.085
PLC 29/2016	6.887	52	6.939
PLS 106/2011	4.358	2.579	6.937
PEC 73/2013	6.416	439	6.855
PEC 55/2012	6.442	353	6.795
PLS 101/2017	2.003	4.621	6.624
PDS 190/2017	5.578	958	6.536
PEC 12/2017	5.507	913	6.420
SUG 28/2018	6.034	268	6.302
PEC 36/2013	6.081	160	6.241
PLS 482/2017	3.626	2.610	6.236
PLS 392/2016	5.446	778	6.224
PLS 228/2018	6.084	103	6.187
SUG 43/2017	6.045	11	6.056
PDS 21/2018	5.748	192	5.940

MATÉRIAS MAIS VOTADAS

MATÉRIA	SIM	NÃO	TOTAL
MPV 650/2014	5.890	28	5.918
PLC 143/2015	5.884	9	5.893
PLS 514/2015	5.613	183	5.796
SUG 23/2017	5.553	194	5.747
PLS 59/2017	4.412	1.310	5.722
PLC 41/2015	5.684	11	5.695
PLC 74/2018	3.432	2.151	5.583
PLS 506/2017	4.179	1.322	5.501
PLS 391/2014	137	5.356	5.493
PDS 100/2018	4.574	894	5.468
PLS 293/2014	1.759	3.628	5.387
PLS 227/2017	5.318	26	5.344
SUG 5/2018	4.790	506	5.296
PEC 35/2015	5.030	115	5.145
SUG 25/2018	3.654	1.453	5.107
SUG 1/2018	5.062	34	5.096
PLS 697/2015	4.998	13	5.011
PLC 105/2013	4.926	58	4.984
SUG 8/2015	4.825	39	4.864
PEC 80/2015	4.478	341	4.819
PLS 30/2016	3.253	1.560	4.813
PLS 87/2011	3.107	1.621	4.728
MPV 814/2017	281	4.439	4.720
PLS 564/2015	3.089	1.624	4.713
PLS 206/2012	2.727	1.920	4.647
PLS 444/2017	957	3.664	4.621
PLC 37/2013	1.370	3.231	4.601
PDS 180/2017	4.301	187	4.488
PEC 3/2019	4.021	453	4.474
PEC 1/2018	4.200	257	4.457
PLS 292/2016	1.560	2.806	4.366
PLS 213/2017	94	4.265	4.359

MATÉRIAS MAIS VOTADAS

MATÉRIA	SIM	NÃO	TOTAL
PLS 186/2014	3.479	834	4.313
PEC 96/2015	258	4.050	4.308
SUG 52/2017	2.821	1.487	4.308
PLS 220/2018 - Complementar	4.278	18	4.296
PEC 28/2016	3.806	488	4.294
PLS 304/2017	2.486	1.808	4.294
SUG 19/2018	4.128	162	4.290
PLS 189/2012	2.115	2.174	4.289
PLS 200/2016	3.866	415	4.281
PLS 49/2015	601	3.666	4.267
PLS 213/2015	3.903	354	4.257
PLS 13/2016	3.854	385	4.239
PLS 32/2016	3.923	302	4.225
PEC 115/2011	4.093	52	4.145
PLS 127/2017	3.610	519	4.129
SUG 9/2017	3.755	316	4.071
SUG 32/2018	3.978	38	4.016
SUG 10/2016	3.353	662	4.015
PLS 280/2017	88	3.851	3.939
PLS 460/2012	2.443	1.481	3.924
PLS 798/2015	3.786	74	3.860
PEC 2/2015	3.799	55	3.854
SUG 8/2018	3.689	160	3.849
SUG 57/2017	3.002	814	3.816
SUG 28/2017	2.681	1.100	3.781
PLS 176/2017 - Complementar	3.698	58	3.756
PLC 78/2016	3.713	6	3.719
PLC 71/2018	2.424	1.269	3.693
PEC 123/2015	3.474	176	3.650
PLS 292/2014	2.712	936	3.648
PEC 27/2010	174	3.470	3.644
PEC 140/2015	3.543	81	3.624

MATÉRIAS MAIS VOTADAS

MATÉRIA	SIM	NÃO	TOTAL
SUG 6/2015	3.291	303	3.594
PLS 395/2017	61	3.521	3.582
PEC 29/2016	3.438	138	3.576
PLS 8/2014	531	3.027	3.558
PEC 160/2015	3.255	287	3.542
PLS 287/2012	1.057	2.381	3.438
PLS 139/2017 - Complementar	2.387	1.033	3.420
PLS 512/2017	2.956	451	3.407
PLS 263/2018	3.066	325	3.391
SUG 29/2017	3.196	194	3.390
PEC 89/2015	3.221	164	3.385
PEC 64/2016	3.305	43	3.348
PRS 53/2018	3.293	50	3.343
PEC 130/2015	3.170	148	3.318
PLC 83/2015	2.467	848	3.315
PEC 116/2011	333	2.980	3.313
PLC 30/2007	3.185	120	3.305
PLS 346/2017	3.274	23	3.297
SUG 3/2018	3.184	102	3.286
PLS 519/2018	2.693	583	3.276
PEC 19/2016	3.156	105	3.261
PLS 209/2015	3.175	80	3.255
PLS 405/2011	561	2.684	3.245
PLS 214/2016 - Complementar	2.854	357	3.211
PLS 513/2017	2.314	875	3.189
PLS 609/2015 - Complementar	3.085	16	3.101
SUG 32/2017	2.524	538	3.062
PEC 67/2007	3.043	17	3.060
PEC 19/2008	2.808	217	3.025
PLS 217/2017	2.968	53	3.021
PLS 206/2015	3.012	7	3.019
PLS 323/2017	155	2.862	3.017

MATÉRIAS MAIS VOTADAS

MATÉRIA	SIM	NÃO	TOTAL
PLS 240/2017	2.635	376	3.011
SUG 59/2017	2.990	21	3.011
SUG 23/2018	2.996	15	3.011
PLS 98/2015	2.793	208	3.001
PLC 34/2013	2.917	33	2.950
SUG 22/2018	2.448	461	2.909
PLS 284/2015	41	2.862	2.903
PLS 66/2015	2.781	27	2.808
PLS 400/2018	786	2.011	2.797
PLS 680/2015	25	2.771	2.796
SUG 6/2016	2.496	288	2.784
PEC 9/2016	676	2.069	2.745
PLS 412/2017 - Complementar	257	2.480	2.737
PLC 29/2014	170	2.565	2.735
PLS 101/2018	243	2.490	2.733
MPV 765/2016	2.343	386	2.729
PLS 677/2015	423	2.297	2.720
PEC 113A/2015	2.419	287	2.706
PLC 36/2016	2.654	35	2.689
SUG 15/2018	2.569	104	2.673
PLS 360/2013	1.795	877	2.672
PLS 257/2017	662	1.982	2.644
PLS 190/2016	253	2.378	2.631
PLS 473/2018	78	2.552	2.630
PLC 172/2015	2.526	94	2.620
PLS 50/2011	1.445	1.175	2.620
PDS 129/2018	95	2.496	2.591
MPV 827/2018	2.560	17	2.577
SUG 34/2017	2.298	276	2.574
PLS 285/2018	457	2.105	2.562
PLS 254/2018	2.019	539	2.558
PEC 25/2012	198	2.356	2.554

MATÉRIAS MAIS VOTADAS

MATÉRIA	SIM	NÃO	TOTAL
PEC 112/2015	163	2.373	2.536
PLS 110/2017	2.433	32	2.465
PLC 180/2017	2.433	27	2.460
PLS 35/2017	2.299	142	2.441
PLS 530/2015	808	1.609	2.417
PLS 342/2017	2.379	31	2.410
PDS 14/2016	2.134	268	2.402
PLS 513/2013	409	1.973	2.382
PLC 19/2018	1.943	436	2.379
PLS 359/2016	2.323	50	2.373
PLS 316/2014	2.126	183	2.309
SCD 41/1993	2.276	27	2.303
PDS 184/2015	14	2.261	2.275
PLS 471/2013	2.154	117	2.271
PLS 204/2016 - Complementar	56	2.206	2.262
PLC 25/2015	2.236	17	2.253
PLS 200/2015	1.191	1.059	2.250
PLS 513/2011	816	1.431	2.247
SUG 36/2017	1.937	288	2.225
PLS 311/2015	93	2.125	2.218
PDS 7/2015	1.890	326	2.216
PL 555/2019	2.194	19	2.213
PLS 13/2017	141	2.068	2.209
PLC 96/2018	2.169	36	2.205
MPV 777/2017	1.117	1.087	2.204
PLS 333/2017	2.106	93	2.199
SUG 37/2017	1.092	1.072	2.164
PLC 170/2015	2.144	15	2.159
PLS 353/2016	1.457	697	2.154
PLS 410/2016	41	2.080	2.121
PLC 84/2011	2.050	68	2.118
PDS 110/2018	1.879	211	2.090

MATÉRIAS MAIS VOTADAS

MATÉRIA	SIM	NÃO	TOTAL
PLS 57/2011	742	1.315	2.057
PEC 102/2015	1.285	742	2.027
PLC 152/2015	1.831	131	1.962
PLS 342/2011	1.723	235	1.958
PLS 108/2017	1.837	116	1.953
MPV 723/2016	163	1.776	1.939
PLC 143/2018	1.916	7	1.923
PLC 96/2011	1.718	192	1.910
SCD 3/2015	1.783	125	1.908
PLS 236/2016	1.252	650	1.902
PEC 21/2017	1.882	11	1.893
PLS 299/2018	1.877	16	1.893
SUG 26/2018	1.832	57	1.889
PLS 278/2016	160	1.727	1.887
PLC 17/2017	1.663	220	1.883
PLS 165/2017	1.508	375	1.883
PEC 43/2016	1.005	854	1.859
PLS 334/2013	1.834	17	1.851
PLS 781/2015	1.529	313	1.842
PLS 188/2018	1.792	31	1.823
MPV 849/2018	101	1.718	1.819
PLC 5/2017	762	1.049	1.811
PEC 61/2015	41	1.767	1.808
PLS 131/2015	44	1.756	1.800
SUG 10/2017	1.578	210	1.788
PLC 134/2018	1.757	10	1.767
PLS 103/2018	1.185	575	1.760
PLS 158/2018	1.722	32	1.754
PLS 407/2017	1.732	20	1.752
PLS 356/2014	1.687	48	1.735
PLS 516/2015	18	1.693	1.711
PLS 78/2016	1.350	349	1.699

MATÉRIAS MAIS VOTADAS

MATÉRIA	SIM	NÃO	TOTAL
PLS 146/2007	98	1.601	1.699
PLS 762/2015	1.120	559	1.679
PLS 5/2015 - Complementar	1.671	6	1.677
SUG 21/2018	1.636	30	1.666
PLS 769/2015	771	892	1.663
PL 748/2019	1.631	12	1.643
PLC 97/2017	1.617	18	1.635
PLS 160/2013	262	1.371	1.633
MPV 785/2017	67	1.558	1.625
PLS 406/2018	1.576	35	1.611
MPV 717/2016	28	1.574	1.602
PLC 138/2010	403	1.199	1.602
PEC 56/2014	1.574	27	1.601
PLC 45/2018	1.145	456	1.601
PLC 158/2017	559	1.041	1.600
PLC 77/2015	1.473	124	1.597
PEC 148/2015	1.445	143	1.588
PLS 397/2011	1.325	255	1.580
PLC 26/2016	1.570	10	1.580
MPV 745/2016	85	1.490	1.575
SUG 35/2017	910	661	1.571
PLS 658/2011	975	579	1.554
PEC 2/2016	1.481	65	1.546
PLS 46/2018	1.390	155	1.545
PLS 147/2018	1.485	60	1.545
PLS 296/2018	1.523	21	1.544
PEC 15/2015	1.285	249	1.534
PEC 61/2007	321	1.210	1.531
PEC 21/2015	1.333	179	1.512
PLS 487/2015	1.469	42	1.511
SUG 16/2018	789	715	1.504
PLS 531/2015	703	798	1.501

MATÉRIAS MAIS VOTADAS

MATÉRIA	SIM	NÃO	TOTAL
PLS 236/2012	410	1.090	1.500
MPV 808/2017	87	1.403	1.490
PLS 308/2018	1.477	12	1.489
PLS 93/2017	585	899	1.484
PDS 109/2011	500	980	1.480
PLS 525/2013	1.179	300	1.479
PLS 20/2017	1.412	67	1.479
PLC 83/2017	1.455	23	1.478
MPV 837/2018	1.436	38	1.474
PLS 439/2017	751	714	1.465
PLS 259/2018	1.365	93	1.458
PLS 176/2016	1.442	13	1.455
PLS 303/2017	1.430	24	1.454
PLS 269/2018	632	813	1.445
PLS 470/2013	884	553	1.437
PLS 396/2017 - Complementar	23	1.414	1.437
SUG 54/2017	1.379	57	1.436
PLS 310/2016	1.381	34	1.415
PDS 243/2017	33	1.372	1.405
PEC 16/2017	1.121	273	1.394
PLS 658/2007	1.315	77	1.392
PLS 626/2011	21	1.362	1.383
PLS 408/2015	897	486	1.383
SUG 18/2014	1.218	151	1.369
SUG 68/2017	1.149	217	1.366
SUG 14/2018	1.282	84	1.366
PEC 6/2018	1.282	79	1.361
PLC 42/2013	1.342	12	1.354
SUG 38/2017	1.333	19	1.352
PLS 58/2017	1.037	311	1.348
PLS 34/2018	947	401	1.348
PEC 26/2014	191	1.155	1.346

MATÉRIAS MAIS VOTADAS

MATÉRIA	SIM	NÃO	TOTAL
PLS 430/2016	406	940	1.346
MPV 740/2016	1.102	243	1.345
PLS 412/2016 - Complementar	1.234	106	1.340
PLS 145/2017	1.287	52	1.339
PLS 187/2018	1.335	3	1.338
PLS 64/2015	1.247	78	1.325
SUG 56/2017	587	733	1.320
PLS 112/2012	1.241	71	1.312
PLC 125/2017	1.265	47	1.312
PLS 245/2016 - Complementar	1.262	38	1.300
PLS 462/2017	98	1.201	1.299
PLS 2/2014	1.267	15	1.282
PLS 434/2018	479	798	1.277
PLC 137/2017	1.262	14	1.276
SUG 65/2017	946	318	1.264
MPV 819/2018	19	1.238	1.257
MPV 2215-10/2001	1.132	110	1.242
MPV 722/2016	28	1.210	1.238
PEC 45/2009	1.233	4	1.237
SUG 31/2017	1.066	166	1.232
PEC 6/2011	739	482	1.221
PLS 406/2016 - Complementar	31	1.182	1.213
PLC 74/2011	362	839	1.201
PLC 100/2015	810	390	1.200
PDS 160/2017	1.143	56	1.199
PDS 84/2015	987	211	1.198
PLS 158/2016	63	1.129	1.192
PLC 175/2017	481	699	1.180
PLS 216/2016	112	1.066	1.178
PEC 115/2015	565	612	1.177
PLC 79/2016	350	826	1.176
MPV 739/2016	164	1.008	1.172

MATÉRIAS MAIS VOTADAS

MATÉRIA	SIM	NÃO	TOTAL
PLC 148/2015	956	215	1.171
PLC 80/2018	962	203	1.165
PDS 270/2015	920	234	1.154
PLC 93/2017	1.102	44	1.146
PEC 36/2016	559	584	1.143
PLS 28/2017	1.088	46	1.134
PLS 208/2017	366	766	1.132
PLS 351/2016	1.123	6	1.129
PLS 344/2017	888	241	1.129
PL 990/2019	857	272	1.129
MPV 782/2017	989	139	1.128
PLS 555/2015	34	1.088	1.122
PLS 304/2014	532	586	1.118
SUG 4/2015	1.018	97	1.115
PLC 74/2017	1.092	23	1.115
PLS 212/2016	1.099	12	1.111
PLC 39/2014	1.079	10	1.089
PLS 411/2016	637	448	1.085
PLS 206/2017	769	312	1.081
PEC 26/2016	1.061	10	1.071
PLS 113/2018	1.012	47	1.059
PLS 104/2017	126	932	1.058
PLC 151/2015	1.036	21	1.057
PLS 138/2016	809	248	1.057
PLS 347/2016	112	945	1.057
SUG 1/2017	256	799	1.055
PLS 238/2017	425	628	1.053
PLS 503/2017	987	56	1.043
PLS 482/2011	529	513	1.042
PLC 38/2016	990	49	1.039
PLC 97/2015	1.013	23	1.036
PLS 55/2016	530	496	1.026

MATÉRIAS MAIS VOTADAS

MATÉRIA	SIM	NÃO	TOTAL
PLS 221/2017	193	830	1.023
PLS 291/2015	472	546	1.018
PLS 84/2016	980	36	1.016
PEC 48/2015	761	250	1.011
PEC 141/2015	966	41	1.007
SUG 30/2018	929	78	1.007
PEC 5/2017	975	28	1.003

Eventos Interativos

Os eventos interativos compreendem audiências públicas, sabatinas, seminários, sessões de debate temático e outras reuniões. Qualquer pessoa pode participar, enviando comentários e perguntas por meio do Portal e-Cidadania ou ligando para o Alô Senado, no telefone 0800 61 2211. Os comentários feitos por telefone são registrados pelos atendentes no Portal e-Cidadania. Os comentários são entregues para os senadores que presidem os eventos.

TOTAL ACUMULADO DESDE 2012

Eventos interativos	1.716
Eventos com comentários	1.696
Eventos com comentários lidos ao vivo	661
Participantes nos eventos	22.157
Comentários	51.017
Comentários lidos	3.535

NÚMERO DE PARTICIPANTES E PERGUNTAS POR TIPO DE EVENTO

Tipo de Evento	Eventos	Eventos com perguntas	Eventos com perguntas lidas ao vivo	Perguntas	Perguntas lidas ao vivo	Participantes
Audiência Pública	1.327	1.322	550	48.685	3.087	19.595
Sabatina	190	189	51	3.752	206	1.737
Evento Interativo	134	120	37	2.584	160	846
Sessão de Debate Temático	20	20	4	1.005	15	392
Seminário	36	36	15	391	54	166
Palestra	4	4	4	37	13	15
Mesa-redonda	1	1		21		11
Congresso	4	4		13		8

NÚMERO DE PARTICIPANTES E PERGUNTAS POR UF DO CIDADÃO

UF do Cidadão	Participantes	Comentários
SP	4.734	10.089
RJ	2.486	5.234
MG	2.379	5.047
DF	1.406	8.319
RS	1.307	2.559
PR	1.227	2.810
BA	1.149	2.256
SC	1.014	2.164
PE	829	1.469
CE	614	1.942
AC	571	1.100
GO	566	939
PA	406	741
ES	399	714
AM	392	731
PB	325	525
RN	314	745
N/Inf	286	734
MT	275	448
MS	275	411
MA	267	485
AL	202	304
SE	182	342
PI	168	251
RO	140	236
TO	124	215
RR	61	115
AP	59	92

EVENTOS COM MAIS PARTICIPAÇÕES

Data	Órgão	Título	Perguntas	Participantes
09/04/18	CTFC	Transparência e demais assuntos relacionados ao Sistema "S"	2.400	1.574
08/02/17	CCJ	Sabatina de Alexandre de Moraes, indicado ao cargo de Ministro do STF	1.674	1.006
26/04/16	CDH	Debate sobre a SUG nº 15, que regula a interrupção voluntária da gravidez pelo SUS	1.270	521
21/07/15	CDH	Debate sobre a SUG nº 15, que regula a interrupção voluntária da gravidez pelo SUS	1.179	621
10/10/18	CDH	A política de contratação para Jovens Aprendizizes	1.082	1.008
06/10/14	CDH	Regulamentação do uso da maconha: posicionamento dos atores sociais contrários a qualquer liberação	1.048	113
30/04/15	CDH	Debate sobre a SUG nº 15, que regula a interrupção voluntária da gravidez pelo SUS	937	161
01/08/14	CDH	Maconha: políticas públicas brasileiras e legislação nacional	907	129
30/04/15	CDH	Confronto entre a Polícia Militar e os Professores do Paraná	819	180
23/10/15	CCT	Debater pesquisas médico-farmacológica-clínicas com a droga fosfoetanolamina	800	200
29/04/16	CCT	Limite do uso de banda larga e o bloqueio dos serviços após o limite da franquia contratada	736	380
11/09/14	CDH	Regulamentação do uso da maconha: sobre os impactos no judiciário e no sistema penal	713	102
01/11/18	CDHET	Um ano da Reforma Trabalhista e o Estatuto do Trabalho, a nova CLT	671	600
25/10/16	CDH	Propostas de limitação aos gastos públicos nas políticas educacionais e sociais	662	564
06/04/15	CDH	Terceirização	640	234
04/09/14	CDH	Regulamentação do uso da maconha: impactos sobre a violência	625	72
24/10/17	CDH	Descriminalização do cultivo da cannabis para uso próprio	617	372
11/08/14	CDH	Maconha: debate sob a ótica da ciência e da saúde pública	585	88
11/08/17	CCJ	Regulamentação da avaliação de desempenho do servidor público	579	409
22/09/17	CI	Privatização da Eletrobras	520	307
21/05/15	CDH	Debate sobre a SUG nº 15, que regula a interrupção voluntária da gravidez pelo SUS	478	80
17/09/15	CDH	Debate sobre a SUG nº 15, que regula a interrupção voluntária da gravidez pelo SUS	452	84

EVENTOS COM MAIS PARTICIPAÇÕES

Data	Órgão	Título	Perguntas	Participantes
31/10/17	CCJ	Reforma do Código Penal Brasileiro	416	326
08/09/17	CDH	A Criminalização do Funk	407	332
21/02/19	CI	Diretrizes e prioridades da pasta do Ministério de Infraestrutura	354	113
25/05/18	CAE	Política de preços dos combustíveis	352	128
04/12/14	CE	Maconha é remédio. E agora?	346	110
23/03/17	CDH	As Reformas Previdenciária e Trabalhista, com foco na Reforma da Previdência.	337	244
27/10/16	MP 746	Reforma do Ensino Médio	334	179
15/05/14	CDH	Maconha: avaliação internacional e experiências de outros países	286	85
12/04/17	CAS	Regulamentação das profissões de Esteticista, Comestólogo, e de Técnico em Estética	279	199
11/05/17	SF	Sessão de debate temático sobre a Reforma Trabalhista	277	92
19/02/16	CE	O Papel Estruturante do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência - PIBID	262	149
18/11/13	CRE	Direitos trabalhistas dos Auxiliares Locais do Serviço Exterior Brasileiro	260	42
14/08/15	CCJ	Sabatina de Rodrigo Janot para a PGR	229	88
19/05/17	CAE	4ª Audiência Pública do Ciclo de Debates sobre a Proposta de Reforma Trabalhista	218	44
20/10/17	CDH	A redução da maioria penal e suas consequências	217	205
09/03/18	CCJ	Debate sobre a segurança do sistema eletrônico de votação	216	105
21/10/16	CAE	Alternativas à PEC 241/2016	204	128
25/05/17	CDH	As Reformas Previdenciária e Trabalhista	202	144
16/05/14	CCJ	Descriminalização do porte de drogas para consumo pessoal	190	94
28/05/13	CCJ	Redução da maioria penal: eficácia e constitucionalidade - 2º debate	187	38
21/04/17	CAS	Ciclo de Debates sobre a Proposta de Reforma Trabalhista: Contratos de Trabalho	186	135
01/02/18	CDH	O relatório da CPI da Previdência	176	146
14/11/16	CE	Programa Escola sem Partido	175	98
16/04/15	CDH	Redução da Maioridade e Imputabilidade Penal	172	84
28/07/17	CDH	As reformas previdenciárias e trabalhistas, com foco nas aposentadorias especiais	172	137

EVENTOS COM MAIS PARTICIPAÇÕES

Data	Órgão	Título	Perguntas	Participantes
21/02/19	CDH	Previdência e Trabalho, com foco na Proposta Governamental de Reforma Previdenciária	172	72
03/07/17	CCJ	Sabatina de Raquel Elias Ferreira Dodge, indicada para o cargo de Procuradora-Geral da República	168	117
04/08/14	CCJ	Política Nacional de Participação Social e instrução do PDS nº 117/2014	165	24
23/03/16	CE	Sistema Nacional de Políticas Públicas Sobre Drogas	164	61
19/05/15	SF	Sessão temática sobre a Terceirização	160	31
07/11/18	CDH	A jornada de trabalho dos Profissionais de Psicologia	154	125
03/11/16	CAE	As consequências da PEC nº 55 de 2016 para as finanças públicas, bem como para as políticas sociais do país	152	57
04/11/16	CCJ	PEC do Teto dos Gastos	152	77
20/11/18	JS	Sessão de votação dos projetos dos Jovens Senadores	152	100
22/06/17	CCJ	Reforma Trabalhista	149	99
01/11/18	CAS	Debater a importância da medicina personalizada no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS	148	123
16/11/18	CDH	Debate sobre Fundos de Pensão	144	58
30/03/17	CDH	Cotas nas Universidades e o Compromisso com a Permanência	141	126
31/03/16	CCT	As etapas necessárias ao desenvolvimento clínico da Fosfoetanolamina	140	30
28/05/13	CCJ	Redução da maioria penal: eficácia da medida e desenvolvimento mental do adolescente	136	21
10/05/17	CPIPREV	3ª Audiência Pública da CPI da Previdência	136	86
14/06/17	CDH	As Reformas Trabalhista e Previdenciária	136	111
28/05/13	CCJ	Redução da maioria penal: eficácia da medida e constitucionalidade da modificação legislativa	130	35
15/12/14	CDH	Política Nacional de Participação Social	130	54
30/11/17	CDH	A perda de cargo público por insuficiência de desempenho do servidor público estável	130	84
10/11/16	CDH	Alteração no Estatuto do Índio - PLC 119/2015	128	41
06/10/16	CAE	As consequências para as finanças públicas e as políticas sociais do país	125	63
25/11/16	CCJ	Permissão para a realização das manifestações culturais registradas como patrimônio cultural brasileiro que não atentem contra o bem-estar animal	125	40
08/11/18	CAE	Medicamento para a cura da Hepatite C	125	120

EVENTOS COM MAIS PARTICIPAÇÕES

Data	Órgão	Título	Perguntas	Participantes
18/11/16	CDH	Previdência Social a partir da PEC 55/2016	123	85
24/08/17	CDH	As reformas previdenciária e trabalhista	119	80
07/11/16	CDH	Propostas para limitação aos gastos públicos	117	13
31/03/17	CCJ	Crimes de abuso de autoridade (PLS 280/2016)	116	102
26/10/18	CMPV 846	Fundo Nacional de Segurança e a destinação do produto da arrecadação das loterias	116	95
01/03/18	SF	Sessão de Debates Temáticos: a questão da violência e da segurança pública	115	64
01/07/16	CAE	Reajuste salarial dos servidores públicos federais	108	38
11/04/14	CCT	Marco Civil da Internet: instrução do PLC 21/2014 - 2ª Audiência	104	71
26/10/18	CTFC	Medidas de combate e controle ao tabagismo	104	82
11/08/17	CRA	Proteção e defesa do bem-estar dos animais	102	53
04/05/18	CMCVM	Desafios e Possibilidades da Guarda Compartilhada Frente à Violência Doméstica	102	21
30/08/16	CE	Liberdade de Expressão na Sala de Aula	101	54

EVENTOS COM MAIS COMENTÁRIOS LIDOS

Data	Órgão	Título	Perguntas Lidas
08/02/17	CCJ	Sabatina de Alexandre de Moraes, indicado ao cargo de Ministro do STF	72
01/08/14	CDH	Maconha: políticas públicas brasileiras e legislação nacional	44
27/11/13	CDH	O incêndio da Boate Kiss e as consequências da tragédia	40
19/08/13	CDH	Programa Mais Médicos sob a ótica dos direitos humanos	36
12/04/17	CDH	Reformas Previdenciária e Trabalhista e os efeitos para as pessoas idosas e para as pessoas com deficiência	36
17/04/17	CRE	Ciclo de Debates "O Brasil e a Ordem Internacional: Estender Pontes ou Erguer Barreiras?"	32
04/09/13	CDH	Alienação parental no núcleo da família: pais 'não' separados	29
11/07/13	CDH	Mobilidade Urbana e Direitos Humanos	28
30/05/18	CRA	Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA	28
15/06/18	CAS	Descriminalização do cultivo da cannabis sativa para uso pessoal terapêutico	25
14/05/14	CDH	Mobilidade Urbana: Estatuto do Rodoviário e o Brasil no Século XXI	24
18/11/13	CRE	Direitos trabalhistas dos Auxiliares Locais do Serviço Exterior Brasileiro	23
03/08/17	CPIPREV	19ª Audiência Pública da CPI da Previdência	23
22/06/17	CPIPREV	14ª Audiência Pública da CPI da Previdência	22
05/07/18	CRE	O Brasil e a Ordem Internacional: Estender Pontes ou Erguer Barreiras? 9º Painel: Insegurança Internacional	22
01/06/17	CPIPREV	8ª Audiência Pública da CPI da Previdência	21
20/06/17	CRE	A soberania nacional e os projetos estratégicos do Exército Brasileiro	21
05/04/18	CAE	Debate sobre as diretrizes, implementação e perspectivas futuras da política monetária	21
15/05/14	CDH	Maconha: avaliação internacional e experiências de outros países	20
20/03/15	CDH	Debater a situação do Fies e suas novas regras	20
03/11/16	CAE	As consequências da PEC nº 55 de 2016 para as finanças públicas, bem como para as políticas sociais do país	20
14/10/15	CE	Debater o "Marco Regulatório da Educação a Distância - EaD"	19
07/03/16	CERCBA	Apreciação da minuta do anteprojeto de reforma do Código Brasileiro de Aeronáutica Endereço	19
14/10/15	CSF	O Futuro das Cidades e as Cidades Sustentáveis	18
11/08/17	CDR	A nova Política de Cobrança de Bagagens	18
01/11/18	CCS	10ª Reunião do Conselho de Comunicação Social	18

EVENTOS COM MAIS COMENTÁRIOS LIDOS

Data	Órgão	Título	Perguntas Lidas
11/07/14	CDH	Criminalização dos movimentos sociais	17
23/03/16	CE	Sistema Nacional de Políticas Públicas Sobre Drogas	17
11/11/16	MP 746	Reforma do Ensino Médio	17
14/06/17	CRE	Ciclo de Debates "O Brasil e a Ordem Internacional: Estender Pontes ou Erguer Barreiras?"	17
11/07/17	CPIPREV	18ª Audiência Pública da CPI da Previdência	17
14/09/17	CRE	O Brasil e a Ordem Internacional: Estender Pontes ou Erguer Barreiras?	17
05/07/13	CDH	As recentes manifestações públicas na ótica da juventude brasileira	16
26/08/14	CDH	A transposição do regime celetista para o estatutário dos trabalhadores dos conselhos de fiscalização profissional	16
03/06/16	CMMC	O potencial brasileiro em produção de energias renováveis não hidráulicas	16
12/08/16	CAS	Fibromialgia e a possibilidade de sua classificação como doença crônica	16
11/08/17	CRA	Proteção e defesa do bem-estar dos animais	16
06/10/16	CAE	As consequências para as finanças públicas e as políticas sociais do país	15
20/04/17	CCT	Situação atual das Rádios Comunitárias no Brasil	15
08/09/17	CSF	Debate da energia solar como vetor de desenvolvimento social	15
21/02/19	CDH	Previdência e Trabalho, com foco na Proposta Governamental de Reforma Previdenciária	15
18/05/16	PROMUL	Pauta Feminina: Gravidez na Adolescência	14
08/09/17	MP 785	Mudanças no FIES	14
28/09/17	CRE	O Brasil e a Ordem Internacional: Estender Pontes ou Erguer Barreiras?	14
17/05/18	CRE	Orientes Médio: Conflitos Internos (Israel x Palestina) e terrorismo	14
27/09/18	CCS	9ª Reunião do Conselho de Comunicação Social	14
16/11/18	CDH	Debate sobre Fundos de Pensão	14
08/04/15	CRA	Os efeitos da crise hídrica na fruticultura irrigada, na região do Vale do São Francisco	13
11/05/17	CTFC	A resolução da Anac que permite às companhias aéreas cobrar pelo despacho de bagagem dos passageiros	13
21/06/17	CPIPREV	13ª Audiência Pública da CPI da Previdência	13
29/06/17	CPIPREV	16ª Audiência Pública da CPI da Previdência	13
08/11/17	CSF	O futuro do funcionalismo público frente às medidas tomadas pelo Governo Federal	13
Relatório gerado em 14/03/2019			9/11
Coordenação de Apoio ao Programa e-Cidadania

EVENTOS COM MAIS COMENTÁRIOS LIDOS

Data	Órgão	Título	Perguntas Lidas
16/03/18	CSF	2022 O Brasil que queremos - o desenvolvimento da ciência e tecnologia no Brasil	13
13/08/18	CSF	Propostas e alternativas para o transporte coletivo público do Distrito Federal	13
05/12/13	CDH	Novas configurações familiares	12
20/05/15	CPIADJ	Audiência com entidades da sociedade civil	12
24/09/15	CAE	Proposta do Movimento Brasil Eficiente para a superação das atuais dificuldades fiscais enfrentadas pelo Estado brasileiro	12
23/03/16	CAE	Diretrizes e perspectivas da política econômica brasileira	12
03/05/16	CSF	Futuro da Democracia	12
23/11/16	CAE	Equidade e progressividade do sistema tributário nacional	12
25/05/17	CPIPREV	6ª Audiência Pública da CPI da Previdência	12
09/06/17	CPIPREV	10ª Audiência Pública da CPI da Previdência	12
19/09/17	CRE	Privatização do recém-lançado satélite geoestacionário brasileiro	12
24/10/17	CSF	Regulamentação da Profissão de Bombeiro Civil	12
14/12/17	CSF	O futuro dos condomínios residenciais no Brasil, sua organização e organização do espaço urbano	12
05/04/18	CDH	Desmatamento Zero como para garantir o futuro socioambiental e econômico do Brasil	12
01/11/18	CAS	Debater a importância da medicina personalizada no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS	12
28/05/13	CCJ	Redução da maioria penal: eficácia e constitucionalidade - 2º debate	11
23/06/17	MP 778	Renegociação de dívidas previdenciárias de estados e municípios	11
21/08/17	CTFC	Modelo utilizado nas pesquisas eleitorais	11
13/10/17	CMA	O estágio atual de implementação, os impactos e as perspectivas de utilização do Cadastro Ambiental Rural (CAR)	11
10/07/18	CSF	Qual é a reforma agrária rural que o Brasil precisa?	11
12/09/18	PROMUL	Endometriose: diagnóstico, tratamento e intervenções que impactam a vida das portadoras	11
07/05/13	CRE	Atuação do Ministério da Defesa	10
02/10/13	CDH	Sistema degradante dos passageiros e tripulantes de navios	10
17/04/15	CE	As políticas direcionadas à questão do artesão no Brasil	10
10/07/15	CCT	Má qualidade dos serviços de telefonia móvel no Brasil	10
23/03/16	CE	Sistema Nacional de Políticas Públicas Sobre Drogas	10

EVENTOS COM MAIS COMENTÁRIOS LIDOS

Data	Órgão	Título	Perguntas Lidas
03/04/17	CRA	Mudança da Secretaria de Aquicultura e Pesca do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento para o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços	10
27/06/17	CRE	As ações e projetos da pasta de Relações Exteriores e Defesa Nacional	10
26/09/17	CSF	A situação das rádios comunitárias e o ECAD: "A cobrança de direitos autorais"	10
18/10/17	CRA	Os desafios à regularização das emissões de licenças para a pesca, o transporte e a comercialização do pescado	10
30/05/18	CMCVM	A aplicação da Convenção de Haia sobre os aspectos civis do Sequestro Internacional de Crianças	10
06/11/18	CE	Educar para a Paz: experiências internacionais e brasileiras	10

ANEXO B – Consulta a dados complementares e esclarecimentos de informações do Portal e-Cidadania efetuados por meio de Lei de Acesso à Informação (Protocolo 19000250732)

02/05/2019

E-mail de Universidade de São Paulo - Serviço de Informação ao Cidadão - Atendimento conecte nº 9000

Ramon Antunes Ribeiro <ramonribeiro@usp.br>

Serviço de Informação ao Cidadão - Atendimento conecte nº 9000

1 mensagem

Sistema de Informação ao Cidadão <SIC@senado.leg.br>

25 de abril de 2019 07:34

Para: "ramonribeiro@usp.br" <ramonribeiro@usp.br>, "antunesribeiro9@gmail.com" <antunesribeiro9@gmail.com>

Prezado Senhor RAMON ANTUNES RIBEIRO

Em atenção ao pedido conecte nº 9000, encaminhamos as informações solicitadas:

Informações Gerais sobre o Portal:

– Qual o número total de usuário cadastrados no Portal atualmente?

R. 35.606.357 usuários com cadastro confirmado até 01/04/2019.

– Qual o número de novos cadastros por ano, desde a criação do Portal?

Ano Inclusão	Qtd. Inscrições
Anteriores a 2015	216.276
2015	22.952
2016	15.881.802
2017	10.708.243
2018	8.294.970
2019*	482.114

R.

(*) Até 01/04/2019

– Qual o número de acessos ao Portal por ano desde a sua criação?

Ano	Visualizações de Páginas
2012	1.132.844
2013	1.373.066
2014	5.038.767
2015	9.033.308
2016	107.796.337
2017	130.450.030

R.

Fonte:
Google

02/05/2019

E-mail de Universidade de São Paulo - Serviço de Informação ao Cidadão - Atendimento conecte nº 9000

2018

111.372.212

Analytics

– Qual a quantidade de usuários (em número ou porcentagem) acessam o Portal usando um dispositivo móvel (mobile)?

R.

Tipos de Acessos	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012
Mobile (%)	88,11	83,87	79,39	63,74	48,11	n/d	n/d
Desktop (%)	11,33	15,27	19,23	33,92	48,54	n/d	n/d
Tablet (%)	0,56	0,86	1,39	2,34	3,35	n/d	n/d

n/d = dado não disponível

Fonte: Google Analytics

– Quais medidas são tomadas para evitar mais de um cadastro por cidadão?

R. O cadastro somente é possível com a utilização de conta pessoal no *Facebook*, *Google*, ou de *e-mail* de domínios específicos que têm mecanismos próprios para inibir a criação de múltiplos *e-mails* por um mesmo usuário.

– Quais medidas são tomadas para evitar cadastros de bots ou scripts automatizados? Já foram identificados casos de uso de bots ou script automatizados no site? Se sim, quantos casos?

R. Veja resposta ao item anterior. Até o momento, não foram identificados casos de uso de bots ou script automatizados no site.

– Há alguma previsão ou plano futuro de disponibilização da Plataforma e-Cidadania ou de alguma de suas ferramentas para uso em Assembleias Legislativas ou Câmaras Municipais no Brasil? Ou seja, o modelo do e-Cidadania é adaptável as esferas Estaduais/Municipais ou exclusivo de utilização no Senado Federal?

R. A plataforma que atende ao programa e-Cidadania é proprietária e com configurações específicas para atender às peculiaridades da rede interna do Senado Federal que a hospeda. Porém, há estudos para disponibilizar plataforma semelhante em código aberto para atender às demandas de Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais.

Informações sobre a ferramenta “ideias legislativas”:

02/05/2019

E-mail de Universidade de São Paulo - Serviço de Informação ao Cidadão - Atendimento conecte nº 9000

- Qual o número de ideias legislativas cadastradas por Área Temática (informação requisitada no cadastro da ideia)?

R. Segue abaixo uma lista com os dados extraídos do sistema tendo por referência a data de 01/04/2019. Ressaltamos que o próprio cidadão seleciona a respectiva área temática no momento do cadastro da ideia legislativa.

Área Temática	Qtd. Ideias
Administração pública: órgãos públicos	121324
Administrativo	603989
Agricultura, pecuária e abastecimento	3483
Arte e cultura	63649
Assistência social	66559
Ciência, tecnologia e informática	89136
Comunicações	65031
Data comemorativa	7825
Defesa do consumidor	51786
Defesa nacional e forças armadas	180151
Desenvolvimento regional	6404
Desenvolvimento social e combate a fome	760
Desporto e lazer	16588
Direito aeronáutico e direito espacial	141
Direito civil e processual civil	74185
Direito comercial e econômico	659
Direito dos estrangeiros	1799
Direito eleitoral e partidos políticos	77802
Direito marítimo	2480
Direito penal e processual penal	162139
Direitos humanos e minorias	128332

02/05/2019

E-mail de Universidade de São Paulo - Serviço de Informação ao Cidadão - Atendimento conecte nº 9000

Direitos políticos, nacionalidade e cidadania	37743
Econômico	385209
Educação	560033
Família, proteção a crianças, adolescentes, mulheres e idosos	67644
Fiscalização e controle	113771
Homenagem cívica	6704
Honorífico	8636
Indústria e comércio	68235
Jurídico	288170
Licitação e contratos	1158
Meio ambiente	99437
Militares dos estados, DF e territórios	125980
Minas e energia	20193
Organização político-administrativa do Estado	121156
Pesca e agricultura	302
Planejamento e orçamento	32212
Política econômica e sistema financeiro	68775
Política fundiária e reforma agrária	166
Política urbana	2117
Previdência social	172936
Processo legislativo	43156
Recursos hídricos	1160
Relações internacionais	1547
Saúde	514531
Segurança pública	345208

<https://mail.google.com/mail/u/1?ik=5cd17b5431&view=pt&search=all&permthid=thread-f%3A1631781895150223722&simpl=msg-f%3A1631781...> 4/7

02/05/2019

E-mail de Universidade de São Paulo - Serviço de Informação ao Cidadão - Atendimento conecte nº 9000

Servidores públicos	228815
Social	393239
Trabalho e emprego	299717
Trânsito	46912
Tributação	389060
Turismo	7952
Viação e transportes	10530
Zona de processamento de exportação	2889

– No portal há informação de que 42 ideias já foram debatidas na CDH (veja: <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/principalideia>). No entanto, no relatório de resultados da Ferramenta Ideia Legislativa (emitido em 14/03/19) indica que 37 ideias não foram acatadas pela CDH e 10 foram transformadas em Projeto de Lei ou PEC, somando assim 47 sugestões debatidas na CDH. Qual o número está correto, o informado no Portal ou no Relatório?

R. Os dados contidos no relatório são provenientes da totalização dos dados contidos no Banco de Dados no momento da consulta. Considere, portanto, a quantidade informada no relatório, pois o número constante no Portal está desatualizado, visto ser necessário atualizá-lo manualmente. Está em elaboração pela nossa área técnica uma ferramenta que atualize esse dado automaticamente.

– Qual foi a primeira ideia legislativa a atingir os 20 mil apoios no Programa?

R. Regulamentação das Atividades de Marketing de Rede em 28/1/2014. <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaoideia?id=11322>

– No “processo de moderação” (item 6 dos Termos de uso) feito no cadastro das ideias legislativa há uma equipe técnica responsável por fazer um controle prévio de constitucionalidade tendo como parâmetro as cláusulas pétreas da Constituição? Como se dá esse processo?

R. A moderação das ideias legislativas é feita por servidores efetivos do Senado, que as leem uma a uma antes de sua publicação. São rejeitadas na moderação, não só as ideias inequivocamente contrárias às cláusulas pétreas da Constituição, mas também as que infringem qualquer uma das demais regras do item 6 dos Termos de Uso.

02/05/2019

E-mail de Universidade de São Paulo - Serviço de Informação ao Cidadão - Atendimento conecte nº 9000

Informações sobre a ferramenta "Consulta Pública":

– No relatório de resultados da Ferramenta Consulta Pública (emitido em 14/03/19), gostaria de entender o que representa o primeiro gráfico (não há legendas nele). Em anexo há um print do referido gráfico.

R. O gráfico mencionado refere-se à quantidade de itens em consulta pública que receberam votos naquele ano. Ressaltamos, porém, que, como as proposições tramitam frequentemente por mais de um ano, é provável que tenham recebido votos em anos distintos, influenciando, portanto, na totalização desses dados.

– De que forma exatamente os resultados das consultas públicas são comunicados ao Senadores?

R. Os resultados das consultas permanecem disponíveis *on line* no Portal para os Senadores, assim como para qualquer cidadão que os acesse. Adicionalmente, relatórios com os resultados relativos às proposições pautadas para deliberação nas comissões temáticas são encaminhadas para os Senadores, seus assessores e para as secretarias das comissões.

Informações sobre a ferramenta "Evento Interativo":

– Para que o evento seja transmitido na ferramenta, é preciso que o Presidente da Comissão/órgão solicite a equipe do e-Cidadania? Como exatamente funciona esse procedimento?

R. Todas as audiências públicas das Comissões, sabatinas de autoridades e indicados para cargos públicos, e sessões de debates temáticos realizadas no Plenário são, por padrão, interativas, ou seja, contam com a participação popular por meio do Portal e-Cidadania. Outros eventos, internos ou externos, também podem ser interativos, a critério dos organizadores, bastando solicitação prévia à equipe do Portal.

– A decisão se o evento transmitido na ferramenta será aberto a comentários e se esses serão lidos ao vivo, cabe inteiramente ao órgão responsável pelo evento?

R. Quanto à decisão se o evento transmitido na ferramenta será aberto a comentários, veja resposta à questão anterior. Quanto à leitura ao vivo de comentários, essa decisão cabe ao presidente do evento, ou a qualquer Senador ou expositor, durante o uso da palavra.

– Como é feita a entrega de perguntas e comentários para a organização do evento? São impressas e entregues anteriormente ou a equipe do evento tem acesso em tempo as perguntas feitas?

R. As perguntas e comentários, assim que liberadas pela moderação, ficam disponíveis para consulta dos participantes e de qualquer cidadão na página do evento interativo. Além disso, a equipe do Portal seleciona comentários relevantes para o debate e os encaminha, impressos, ao presidente da reunião, e, por

02/05/2019

E-mail de Universidade de São Paulo - Serviço de Informação ao Cidadão - Atendimento conecte nº 9000

Atenciosamente,

Serviço de Informação ao Cidadão

Senado Federal | Secretaria de Gestão de Informação e Documentação

Alô Senado - 0800 612211

Atenção! Não responda a este email! Caso necessite de informações complementares, registre novo pedido de informação através dos canais de atendimento ao cidadão: clique aqui ou disque para o Alô Senado 0800612211. Não se esqueça de referenciar o número de protocolo do pedido original.

2 anexos **image001.png**
4K

image003.png
1K

ANEXO C – Consulta a dados e esclarecimentos de informações do Portal e-Democracia efetuados por meio de Lei de Acesso à Informação

CÂMARA DOS DEPUTADOS
DIRETORIA-GERAL
Laboratório Ráquer

Formulário

RESPOSTA A SOLICITAÇÃO DE INFORMAÇÃO - LAI

IDENTIFICAÇÃO DA SOLICITAÇÃO

Protocolo Fale Conosco nº: **LAI 190323-000025**

Assunto: **Informações sobre o portal e-Democracia**

1.

Processo n. 303.447/2019
Protocolo LAI 190323-000025

1. Informações Gerais sobre o Portal:

a. Qual o número total de usuário cadastrados no Portal atualmente? Quantos cadastros são de pessoas físicas e quantos são de pessoa jurídica?

O e-Democracia finalizou 2018 com um total de 67.285 cadastros. Desses, 5.784 registros são de novos usuários. Somadas todas as interações, o portal do e-Democracia foi acessado 104.590 vezes no ano. O cadastro na plataforma é único e se aplica a todas as modalidades. Até 2016, o portal e-democracia contava com 40.949 usuários cadastrados. A versão atual entrou no ar em 16 de setembro de 2016 embora alguns módulos tenham sido implantados alguns meses após. Até 17 de março de 2019, o e-democracia possuía 67.795 usuários cadastrados. Em 2019, de janeiro a 17 de março, houve 12.533 acessos ao portal e-democracia. O gráfico a seguir mostra os números de 2016 a 2018.

b. Qual o número de novos cadastros por ano no Portal desde a sua criação?

Não há registros nem relatório disponíveis acerca da participação dos deputados nos fóruns do módulo Expressão. Esta ferramenta consiste em fórum experimental de livre participação, tanto de cidadãos quanto de parlamentares. Mais informações e termos de uso estão disponíveis no endereço <https://edemocracia.camara.leg.br/sobre/expressao/>

c. Qual o número de usuários do Portal por Unidade da Federação (UF)?

Acre	5
Alagoas	13
Amapá	9

Amazonas	22
Bahia	57
Ceará	47
Distrito Federal	110
Espírito Santo	26
Goiás	48
Maranhão	30
Mato Grosso	16
Mato Grosso do Sul	19
Minas Gerais	147
Pará	32
Paraíba	20
Paraná	115
Pernambuco	48
Piauí	23
Rio de Janeiro	191
Rio Grande do Norte	22
Rio Grande do Sul	69
Rondônia	10
Roraima	3
Santa Catarina	59
São Paulo	404
Sergipe	8
Tocantins	10
Sem UF	66558

d. Qual o número de acessos ao Portal por ano desde a sua criação?

Sessões: 414.310

Visualizações de página: 1.122.220

Dados de 2016 até hoje(desde a criação do novo e-Democracia).

e. Qual a quantidade de usuários (ou porcentagem) acessam o Portal atualmente usando dispositivo móvel?

Tipo de dispositivo	Sessões Porcentagem do total: 100,00% (414.310)
---------------------	--

desktop	236.416(57,06%)
mobile	172.148(41,55%)
tablet	5.746(1,39%)

f. *Quais medidas são tomadas para evitar mais de um cadastro por cidadão?*

Os cadastros no portal e-Democracia são feitos a partir do login único da Câmara dos Deputados, sendo a Diretoria de Tecnologia - DITEC a responsável pela segurança desse acesso. Em linhas gerais, pode-se mencionar como medidas para evitar cadastros duplicados a utilização de login por redes sociais, confirmação de e-mail via links e a utilização do sistema *recaptcha*.

g. *Quais medidas são tomadas para evitar cadastros de bots ou scripts automatizados?*

Os cadastros no portal e-Democracia são feitos a partir do login único da Câmara dos Deputados, sendo a Diretoria de Tecnologia - DITEC a responsável pela segurança desse acesso. Em linhas gerais, pode-se mencionar como medidas para evitar cadastros duplicados a utilização de login por redes sociais, confirmação de e-mail via links e a utilização do sistema *recaptcha*.

h. *Já foram identificados casos de uso de bots ou script automatizados no site? Se sim, quantos casos?*

Até o ano de 2018 os cadastros eram feitos diretamente no portal e-Democracia, demandando a gestão de banco de dados próprio. Nessa época, se fazia necessária a constante supervisão dos conteúdos postados no portal para a identificação de possíveis spams ou outros comportamentos inadequados, como bots e scripts. Apesar de alguns casos terem sido identificados nesse período, não há uma consolidação do número de ocorrências desse tipo.

i. *Há algum "processo de moderação", feito pela equipe do portal, do conteúdo publicado pelos usuários? Esse processo (caso exista) se dá de forma preventiva (antes de publicado o conteúdo) ou depois de publicado?*

Não há moderação prévia dos conteúdos postados no portal e-Democracia, sendo eventuais infringências às regras do portal analisadas pela equipe de gestão mediante sinalizações da comunidade que faz uso da plataforma.

j. *Quais parâmetros são utilizados para esse processo?*

As regras para postagem de mensagens nos fóruns do portal e-Democracia, assim como as demais condições para utilização da plataforma, estão disciplinadas nos Termos de Uso do portal, disponível no link: <https://edemocracia.camara.leg.br/sobre/tos/>

k. *Como funciona o processo de implementação do e-Democracia em outras esferas legislativas e de governo? Qualquer Assembleia Legislativa ou Câmara Municipal pode solicitar?*

O portal e-Democracia é uma plataforma de participação livre para utilização por outros órgãos governamentais, de quaisquer dos poderes ou níveis federativos. Para tanto, basta fazer uso do código livre que está disponível no GitHub por meio do link <https://github.com/eDemocracia/edemocracia>. Lá existe um tutorial sobre a instalação das ferramentas. Em se tratando de casas legislativas, há a possibilidade de se contar com o programa Interlegis do Senado Federal, que além de incentivar a implementação da plataforma, fornece recursos materiais e humanos para isso. Mais informações em <http://www.interlegis.leg.br/produtos-servicos/e-democracia>.

- I. Em quais locais ela já foi implementada (ou encontra-se em processo de implementação)*

O número de instituições que fazem uso do portal e-Democracia em instâncias próprias cresce continuamente, podendo ser acompanhado em <http://www.edemocracia.leg.br/>

2. Informações sobre o Wikilegis:

- a. Qual o número de projetos submetidos à ferramenta por ano desde a sua criação?*

Inicialmente, cumpre mencionar que a ferramenta Wikilegis (<https://edemocracia.camara.leg.br/wikilegis/>) encontra-se atualmente em sua segunda versão, lançada no ano de 2016. A primeira versão foi disponibilizada no período de 2009 a 2016. A discriminação das informações para cada ano constitui funcionalidade ainda não implementada no site, mas dispomos dos dados agregados da participação, quais sejam: 33 proposições legislativas em consulta pública no Wikilegis, com mais de 2 mil emendas sugeridas pelos cidadãos. O período aberto para consulta de cada proposição é variável e definido pelo deputado que solicitar a inclusão da respectiva proposição no Wikilegis.

- b. Qual o número de participantes da ferramenta por ano desde a sua criação?*

2949 participantes e 17523 participações

- c. Qual o número de mensagens da ferramenta por ano (desde a sua criação)?*

2016:	0	mensagens
2017:	2198	mensagens
2018:	61	mensagens
2019:	0	mensagens

- d. Qual o número de sugestões feitas na ferramenta por ano (desde a sua criação)?*

2016:	Adição: 0
	Edição: 0
	Deleção: 0
2017:	Adição: 211
	Edição: 1815
	Deleção: 93
2018:	Adição: 11
	Edição: 34

Deleção: 12

e. Do número total de sugestões do Portal, qual o número (ou porcentagem) de modificações/edições, de deleções/exclusões e de adições?

Total:

Adição: 222
Edição: 1849
Deleção: 105

2016:

Adição: 0
Edição: 0
Deleção: 0

2017:

Adição: 211
Edição: 1815
Deleção: 93

2018:

Adição: 11
Edição: 34
Deleção: 12

f. Quais os dez projetos do Portal com maior número de participantes já registrado desde a criação da ferramenta?

1. Reforma do Ensino Médio
2. Reforma da Previdência
3. Proteção de Dados Pessoais
4. Desmatamento
5. Reforma Trabalhista
6. Regras e instrumentos para a eficiência pública
7. Desporto
8. Medidas contra a corrupção
9. Processo Penal
10. Auxílio-Inclusão

g. E quais os dez projetos com maior número sugestões/propostas?

1. Proteção de Dados Pessoais
2. Reforma do Ensino Médio
3. Reforma da Previdência
4. Desporto
5. Reforma Tributária
6. Medidas contra a corrupção
7. Regras e instrumentos para a eficiência pública
8. Processo Penal
9. Desmatamento
10. Reforma Política | Democracia Direta | Nova versão

-
- i. *Somente o parlamentar relator do projeto ou presidente de Comissão podem pedir a inclusão de projeto na ferramenta?*

Para disponibilizar uma proposição legislativa no Wikilegis, é necessário que o deputado solicitante seja autor da mesma ou tenha sido nomeado como seu relator.

- j. *Quanto tempo o Projeto fica na ferramenta aberto para participação?*

Essa decisão cabe ao deputado solicitante da disponibilização da proposição em consulta pública, sendo, portanto, bastante variável. Esse prazo depende também do período de tempo em que a proposição tramitará na comissão temática da qual faz parte o deputado relator, devendo ser avaliados também os demais prazos do processo legislativo.

- k. *Qual o papel dos consultores legislativos na análise das manifestações colhidas nos projetos?*

Os consultores legislativos são fundamentais na análise das sugestões apresentadas pelos cidadãos no Wikilegis. Esse exame compreende a viabilidade de incorporação das sugestões à luz do arcabouço jurídico-constitucional em vigor, além de questões relacionadas à conveniência e oportunidade das propostas. Outro importante papel desempenhado pelos consultores nesse processo participativo está no ajuste das contribuições dos cidadãos à adequada técnica legislativa, especialmente no que se refere à redação de documentos legais.

- l. *Há algum feedback ou resposta ao usuário que eventualmente tenha sua sugestão acatada?*

Ao longo do processo de consultas públicas, os cidadãos participantes costumam ser esclarecidos, na própria interface do Wikilegis, pelo gabinete parlamentar, sobre os motivos que levaram à redação da proposição conforme disponibilizado. Adicionalmente a isso, é possível que a equipe do parlamentar solicitante envie e-mails aos participantes, individualmente ou em grupo. Essa equipe também é notificada automaticamente a cada nova sugestão adicionada pelos cidadãos no site, podendo entrar em contato acerca da contribuição realizada. Ao final da consulta pública, os deputados solicitantes são encorajados a disponibilizar na página da proposição um vídeo de agradecimento pela participação da sociedade, comunicando também as alterações promovidas no texto com base nas sugestões dadas - ou a explicação dos motivos pelos quais as contribuições não puderam ser incorporadas. Vale mencionar que todas essas ações ficam à cargo do gabinete parlamentar, que podem ou não promovê-las, com base no juízo de conveniência do deputado solicitante da consulta pública.

3. *Demais informações que gostaria de obter:*

- a. *Informações sobre a Ferramenta Pauta Participativa:*

- i. *Quantas e quais propostas foram colocadas de fato na pauta do Plenário após finalizada votação da Pauta Participativa? (incluir datas por gentileza)*

O pauta participativa constituiu-se como um projeto piloto no ano de 2017, permitindo à sociedade priorizar proposições legislativas para serem analisadas

pelo plenário da Câmara dos Deputados. Dados sobre as proposições disponibilizadas podem ser conferidos em <https://edemocracia.camara.leg.br/pautaparticipativa/pauta/1>, devendo a análise de efetiva submissão ao Plenário ser verificada buscando-se pelos números das proposições em <https://www.camara.leg.br/busca-portal/proposicoes/pesquisa-simplificada>.

ii. *Como é feita a seleção dos projetos e dos temas que integrarão a votação?*

As decisões sobre o momento de abertura de alguma edição do Pauta Participativa, bem como sobre quais projetos entrarão em consulta pública para priorização de inclusão na pauta do Plenário é de competência do Presidente da Câmara dos Deputados.

iii. *A quem cabe a decisão de iniciar uma votação de pauta participativa?*

Respondido no item anterior.

iv. *Há alguma previsão regimental ou resolução da Casa regulando essa iniciativa?*

Não há norma legal relativa à ferramenta, cabendo ressaltar que as proposições a serem apreciadas pelo Plenário da Câmara dos Deputados segue o que estabelece o Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

v. *Por que não foi realizada nenhuma pauta participativa no ano de 2018?*

Respondido do item II acima.

vi. *Há previsão de realização de nova edição da Pauta Participativa?*

O Pauta Participativa foi lançado em 2017 e 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, a critério do Presidente da Casa, mas não há previsão para uma nova edição.

b. *Informações sobre a Ferramenta Audiência Interativas: Qual o número de eventos interativos realizados por ano desde a criação da ferramenta?*

i. *Qual o número de participantes por ano desde a criação da ferramenta?*

ii. A ferramenta Audiências Interativas passou a funcionar efetivamente a partir do ano de 2017. Em 2019 ainda não foram realizadas audiências interativas. A seguir, os números disponíveis até o presente momento:

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

iii. *Qual o número de perguntas e mensagens por ano desde a criação da ferramenta?*

Respondido no item anterior. A coluna “Mensagens” corresponde aos comentários (bate-papo). “Votos” referem-se ao total de votos nas perguntas. Não há informações sobre o “total lido”. Até este momento, não há relatório disponível no portal com tais informações.

- iv. *Para que o evento seja transmitido na ferramenta, é preciso que o Presidente da comissão/órgão solicite a equipe do Portal? Como exatamente funciona esse procedimento?*

As comissões temática utilizam um sistema específico para a gestão de audiências públicas, onde têm a opção de, a pedido do Presidente do colegiado, habilitar a função de abrir para a participação dos internautas. Basta acionar esse procedimento para que a Audiência ocorra na modalidade Interativa.

- v. *As perguntas mais votadas são entregues para equipe do evento anteriormente a realização do mesmo ou se tem acesso em tempo real às perguntas?*

As Audiências Interativas ficam aptas a receberem perguntas no momento imediato em que são assim cadastradas no sistema de gestão de audiências das Comissões temáticas. Os servidores dessas comissões têm, a partir de então, amplo acesso à ferramenta, devendo seguir as orientações do Presidente da Comissão acerca do tratamento a ser dado às perguntas, que podem ser entregues antes da reunião ou compiladas para serem lidas e respondidas durante a transmissão, em tempo real.

c. *Informações sobre a Ferramenta Expressão:*

- i. *Qual o número de discussões criadas por ano desde a criação da ferramenta?*

2016: 70
2017: 271
2018: 213
2019: 45

- ii. *Qual o número de respostas por ano desde a criação da ferramenta?*

2016: 278
2017: 2013
2018: 986
2019: 303

- iii. *Qual o número de visualizações por ano desde a criação da ferramenta?*

2016: 1.146
2017: 225.323
2018: 81.781
2019: 34

- iv. *Do total de discussões desde a criação do Portal, qual o número de cada categoria?*

Das 614 discussões, 3 são de teste da equipe de desenvolvimento e estão fechadas para participação.

	Total	2016	2017	2018	2019
--	-------	------	------	------	------

Esportes	3	2	1	0	0
Educação	102	4	59	36	3
Previdência	49	5	32	10	2
Reforma Política	6	6	0	0	0
Administração Pública	42	5	19	12	6
Economia	47	3	21	16	7
Saúde	38	3	14	18	3
Transporte e Trânsito	27	3	9	15	0
Turismo	6	2	1	2	1
Trabalho	21	1	6	13	1
Política	47	2	31	13	1
Direitos Humanos	11	2	4	4	1
Consumidor	14	2	5	4	3
Ciência	10	2	2	4	2
Meio Ambiente	16	1	12	2	1
Participação e Transparência	25	14	10	1	0
Relações Exteriores	6	2	2	2	0
Segurança	30	1	22	6	1
Sem categoria	16	0	0	10	6
Assistência Social	8	1	2	5	0
Agropecuária	3	1	1	1	0
Cidades	7	1	0	6	0
Comunicação	16	1	5	9	1
Cultura	8	1	0	7	0
Direito e Justiça	37	1	23	8	5
Indústria	3	1	0	2	0
Família	9	2	3	3	1
Institucional	4	1	1	2	0

1.

Há como aferir que um parlamentar está participando de determinada discussão (eles utilizam um tipo de usuário especial, ou tem alguma indicação no nome de usuário)? Se sim, quantas participações de parlamentares foram verificadas por ano desde a criação da ferramenta?

A ferramenta Expressão constitui-se de um canal livre, aberto aos cidadãos para que discutam sobre quaisquer temas, sem a necessidade de se limitarem às trilhas temáticas das demais ferramentas do portal e-Democracia, como Wikilegis e Audiências Interativas,

que abordam assuntos específicos. No ambiente do Expressão, os cidadãos podem trocar informações sobre os mais variados interesses, processo que pode contar com a interação de deputados que compartilhem desses mesmos interesses. Contudo, tendo em vista a horizontalidade desse tipo de interação, não há caracterização dos perfis por tipos de usuário, motivo pelo qual inexistiu método de contabilização das participações de parlamentares no Expressão.

Atenciosamente,
Câmara dos Deputados

11/05/2019

E-mail de Universidade de São Paulo - Dúvidas - Resposta Lei de Acesso à Informação

Ramon Antunes Ribeiro <ramonribeiro@usp.br>

Dúvidas - Resposta Lei de Acesso à Informação

2 mensagens

Ramon Antunes Ribeiro <ramonribeiro@usp.br>

26 de abril de 2019 16:01

Para: Laboratório Hacker da Câmara dos Deputados <labhacker@camara.leg.br>

Cc: diego.cunha@camara.leg.br

Prezados,

Solicitei informações acerca do Portal e-Democracia por meio da Lei de Acesso à Informação (Protocolo LAI 190323-000025) e recebi um documento com as informações prestadas pelo Laboratório Hacker (em anexo), no que gostaria de agradecer pela resposta. No entanto, alguma das respostas apresentadas carecem de complementação ou apresentam informações conflitantes com o Portal. Peço, por gentileza, que esclareçam esses pontos para que eu possa anexar o documento de resposta e o esclarecimentos à meu Trabalho de Pesquisa:

- 1) No tópico 1.a parece ter faltado um gráfico que acompanharia a resposta ("o gráfico a seguir mostra os números de 2016 a 2018"). Também não há o número de usuários cadastrados no ano de 2017 e o número de acessos ao Portal nesse ano.
- 2) No tópico 2.a foi descrito que 33 proposições legislativas já foram postas em consulta na ferramenta Wikilegis, no entanto, no Portal só estão disponíveis para consulta até início de março (portanto, sem contar os 9 projeto que já entraram em 2019) somente 31 proposições legislativas. Por que essa diferença de contagem?
- 3) No tópico 2.b, os números apresentados (participantes e participações) são só referentes à nova versão ou desde a criação do Portal? O número de participações incluem mensagem e apoios ou somente sugestões?
- 4) Nos tópicos 2.d e 2.e, por que os número do Wikilegis de 2016 apresentados são todos 0 se houve projetos discutidos na Ferramenta nesse ano?
- 5) O ranking das proposta com maior número de participantes no Wikilegis apresentado no tópico 2.f está conflitando com os números de participantes descritos nos relatórios de participação retirados do próprio Portal , veja o ranking abaixo (com base na resposta apresentada):

Projeto	Participantes
1. Reforma do Ensino Médio - MP nº 746/2016	998
2. Reforma da Previdência - PEC 287/2016	535
3. Proteção de Dados Pessoais - PL 5276/2016	79
4. Desmatamento - Sugestão 34/15	506
5. Reforma Trabalhista - PL 6787/2016	159
6. Regras e	119

<https://mail.google.com/mail/u/1/?ik=5cd17b5431&view=pt&search=all&permthid=thread-a%3Ar2244443712671909891&simpl=msg-a%3Ar22427...> 1/7

11/05/2019

E-mail de Universidade de São Paulo - Dúvidas - Resposta Lei de Acesso à Informação

instrumentos para a eficiência pública - PL 7843/2017	
7. Plano Nacional do Desporto	21
8. Medidas contra a corrupção - PL 4850/2016	94
9. Processo Penal -PL 8.045/2010	55
10. Auxílio-Inclusão - PL 2.130/2015	90

Os números 3, 7 e 9 não poderiam ocupar essas posições de acordo com o número de participantes descritos no relatório de participação dessas proposições. Portanto, peço, por gentileza, que confirmem quais os 10 projetos com maior número de participantes **com seus respectivos números de participantes**.

São os pontos que gostaria de esclarecer. Agradeço desde já a presteza e atenção em prover tais informações.

Att.

Ramon Ribeiro

Mestrando em Direito pela Universidade de São Paulo (USP/FDRP)
ramonribeiro@usp.br

Resposta LAI 190323-000025.pdf
 187K

Laboratório Hacker da Câmara dos Deputados <labhacker@camara.leg.br>
 Para: Ramon Antunes Ribeiro <ramonribeiro@usp.br>

10 de maio de 2019 17:51

Prezado Ramon,

Primeiramente, pedimos desculpas pela discrepância nas informações. Esclarecemos que nossa unidade, por demora no trâmite do processo gerado e para atender o prazo estabelecido pela LAI, teve menos de 48 horas para atender sua extensa demanda com várias perguntas, o que incorreu em alguns erros pontuais. Seguem abaixo as informações solicitadas, devidamente checadas:

1) No tópico 1.a parece ter faltado um gráfico que acompanharia a resposta ("o gráfico a seguir mostra os números de 2016 a 2018"). Também não há o número de usuários cadastrados no ano de 2017 e o número de acessos ao Portal nesse ano.

O gráfico parece ter se perdido na tramitação interna. Porém, segue abaixo o gráfico referido, que aponta o número de usuários cadastrados no ano de 2017, bem como o número de acessos.

11/05/2019

E-mail de Universidade de São Paulo - Dúvidas - Resposta Lei de Acesso à Informação

2) No tópico 2.b, os números apresentados (participantes e participações) são só referentes à nova versão ou desde a criação do Portal? O número de participações incluem mensagem e apoios ou somente sugestões?

Sim, os dados se referem à nova versão do novo portal, que foi ao ar em outubro de 2016. A contagem de participações, no caso, refere-se a qualquer forma de interação do usuário com a ferramenta, seja uma mensagem, um apoio ou uma sugestão.

3) No tópico 2.a foi descrito que 33 proposições legislativas já foram postas em consulta na ferramenta Wikilegis, no entanto, no Portal só estão disponíveis para consulta até início de março (portanto, sem contar os 9 projeto que já entraram em 2019) somente 31 proposições legislativas. Por que essa diferença de contagem?

Realmente, o número correto é 31 proposições, conforme está na ferramenta. Favor desconsiderar a informação anterior, obviamente incorreta.

4) Nos tópicos 2.d e 2.e, por que os número do Wikilegis de 2016 apresentados são todos 0 se houve projetos discutidos na Ferramenta nesse ano?

Novamente, a informação foi apresentada de forma que induziu ao equívoco. De fato, no ano de 2016 não havia as funções Adição e Exclusão, sendo corretamente informadas como 0.

Porém, no ano de 2017, criamos na tela de administração três campos (adição, edição e supressão), fazendo a migração de todas as sugestões anteriores para o campo de adição. No sistema, ficou registrado o ano de 2017, entendendo o programa que não tinha registro.

Realizamos a contagem das sugestões dos projetos fechados em 2016:

Dados Abertos Governamentais	45
------------------------------	----

<https://mail.google.com/mail/u/1?ik=5cd17b5431&view=pt&search=all&permthid=thread-a%3Ar2244443712671909891&simpl=msg-a%3Ar22427...> 3/7

11/05/2019

E-mail de Universidade de São Paulo - Dúvidas - Resposta Lei de Acesso à Informação

Auxílio-Inclusão	17
Reforma do Ensino Médio	322
Proteção de Dados Pessoais	452
Medidas contra a corrupção	114
Sistema Financeiro Nacional	18
Total 2016	968

Devemos também excluir esse número do número anterior informado 2017 (1815 adições), portanto: $1815 - 968 = 847$ (número correto referente ao ano de 2017)

Em suma, favor desconsiderar os números informados no processo. Os números corretos são:

2016:

Adição: 0 (não havia essa função)

Edição: 968 (corrigido)

Exclusão: 0 (não havia essa função)

2017:

Adição: 211

Edição: 847 (corrigido)

Exclusão: 93

2018:

Adição: 11

Edição: 34

Exclusão: 12

5) O ranking das proposta com maior número de participantes no Wikilegis apresentado no tópico 2.f está conflitando com os números de participantes descritos nos relatórios de participação retirados do próprio Portal

Talvez o ranking anterior tenha sido gerado por número de interações, mas refazendo-se a busca claramente por número de participantes o ranking gerado é este:

Projeto	Participantes
1. Reforma do Ensino Médio - MP nº 746/2016	998

<https://mail.google.com/mail/u/1?ik=5cd17b5431&view=pt&search=all&permthid=thread-a%3Ar2244443712671909891&simpl=msg-a%3Ar22427...> 4/7

11/05/2019

E-mail de Universidade de São Paulo - Dúvidas - Resposta Lei de Acesso à Informação

2. Reforma da Previdência - PEC 287/2016	535
3. Desmatamento - Sugestão 34/15	506
4. Reforma Trabalhista - PL 6787/2016	159
5. Garantia de assistência psicológica continuada a atletas.	124
5. Regras e instrumentos para a eficiência pública -PL 7843/2017	119
6. Medidas contra a corrupção - PL 4850/2016	94
7. Auxílio-Inclusão - PL 2.130/2015	90
8. Proteção de Dados Pessoais - PL 5276/2016	79
9. Violência Contra Idosos	77
10. Autoriza home-office no serviço público	73
11. Aperfeiçoa o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (Simples Nacional)	72
12. Transparência e Participação na Câmara dos Deputados	61
13. Reforma Política Democracia Direta Nova versão	58
14. Reforma Política - Democracia Direta	56
15. Processo Penal -PL 8.045/2010	55
16. Dados Abertos Governamentais	54
17. Reforma Política - Sistema Eleitoral e Financiamento	52
18. Reforma Tributária	50
19. Patrocínio de bancos públicos a clubes de futebol	50
20. Isenção de IOF	49
21. Lei de Acesso à Informação	45
22. Formação Agente Comunitário de Saúde	33
23. Desconto em folha de pagamento	31
24. FIES	25
25. Plano Nacional do Desporto	21

<https://mail.google.com/mail/u/1?ik=5cd17b5431&view=pt&search=all&permthid=thread-a%3Ar2244443712671909891&simpl=msg-a%3Ar22427...> 5/7

11/05/2019

E-mail de Universidade de São Paulo - Dúvidas - Resposta Lei de Acesso à Informação

Conservamos em amarelo a marcação que você havia feito anteriormente, para visualizar em que posição agora os PLs ficam.

11/05/2019

E-mail de Universidade de São Paulo - Dúvidas - Resposta Lei de Acesso à Informação

Esperamos que as informações agora estejam claras, sanadas as contradições. Estamos trabalhando para implementar uma seção de estáticas do portal. Estamos confiantes de que, no curto prazo, teremos as informações dos dados disponíveis no site para não gerar trabalho desnecessário aos pesquisadores.

Atenciosamente,

Diego Cunha

Laboratório Hacker

Câmara dos Deputados

[Texto das mensagens anteriores oculto]