



**Centro Universitário de Brasília  
Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento - ICPD**

**VINICIUS DE BORBA ALVES EHLERS**

**PARTICIPAÇÃO POPULAR NA DEMOCRACIA DIGITAL: UM  
ESTUDO SOBRE O PORTAL DE PARTICIPAÇÃO LEGISLATIVA DO  
SENADO FEDERAL**

Brasília  
2015

**VINICIUS DE BORBA ALVES EHLERS**

**PARTICIPAÇÃO POPULAR NA DEMOCRACIA DIGITAL: UM  
ESTUDO SOBRE O PORTAL DE PARTICIPAÇÃO LEGISLATIVA DO  
SENADO FEDERAL**

Trabalho apresentado ao Centro Universitário de Brasília (UniCEUB/ICPD) como pré-requisito para obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-graduação *Lato Sensu* em Gestão de Comunicação nas Organizações.

Orientadora: Prof. MSc. Mônica Igreja Prado

Brasília  
2015

**VINICIUS DE BORBA ALVES EHLERS**

**PARTICIPAÇÃO POPULAR NA DEMOCRACIA DIGITAL: UM  
ESTUDO SOBRE O PORTAL DE PARTICIPAÇÃO LEGISLATIVA DO  
SENADO FEDERAL**

Trabalho apresentado ao Centro  
Universitário de Brasília (UniCEUB/ICPD)  
como pré-requisito para a obtenção de  
Certificado de Conclusão de Curso de  
Pós-graduação *Lato Sensu em Gestão de  
Comunicação nas Organizações*.

Orientadora: Prof. MSc. Mônica Igreja  
Prado

Brasília, 02 de setembro de 2015.

**Banca Examinadora**

---

Prof. Dr. Gilson Ciarallo

---

Prof. Dr. Maria da Graça Miranda de França Monteiro

**Dedico este trabalho especialmente às mulheres que  
conduzem e fundamentam minha vida com mais amor  
a cada dia, Francineia Alves da Silva Ehlers, Milena e  
Manuela Alves Borba da Silva Ehlers.**

**Gratidão eterna a minha referência em humanidades,  
a jurista Valkiria Borba, minha mãe, e a minha  
referência em gestão e direção, meu pai,  
José Antônio Ehlers.**

**Gratidão pela paciência de minhas irmãs, Thuany e  
Tully, bem como o amor de meus/minhas sobrinhas/o,  
Gigi, Migas, Cacal e Silas.**

**Um salve a meus parceiros e cunhados, Rabi, Euler e  
Francisco Alves, e também Israel Carvalho e Deni.**

**Agradeço a cada mestre que colaborou em minhas  
andanças enquanto repórter, artista, comunicador,  
assessor parlamentar e militante político brasileiro,  
em especial Áurea Lúcia Maia, Genival Oliveira  
Gonçalves (GOG), Ronald Barcelos Pinto, Nestor  
Borba, Tânia Andrade, Augustino P. Veit, Washington  
Araujo, Rubens Alves, Silvia Fernandes, Ayrton  
Aragão, à senadora Ana Rita e ao senador Paulo  
Paim.**

**Democracia é oportunizar a todos o mesmo  
ponto de partida. Quanto ao ponto de chegada,  
depende de cada um.**

**Fernando Sabino**

## RESUMO

Este trabalho visa à análise e constatação dos avanços, efeitos, práticas e influência da utilização da internet para a promoção da participação social na produção legislativa de nível nacional sobre a democracia brasileira a partir do exemplo do Portal E-Cidadania, do Senado Federal. As análises são realizadas a partir do recorte histórico dos últimos três anos de utilização do Portal, de junho de 2012 a junho de 2015, analisando as ferramentas de colaboração dos internautas, as consultas públicas, espaços de proposições de sugestões de leis pela população e influência desta participação no parlamento, na sociedade e na democracia brasileira, a partir de análise bibliográfica e de estudo de caso sobre dados coletados pela equipe que coordena o Programa E-Cidadania. Também foram aplicadas entrevistas em profundidade com profissionais para analisar nuances dos avanços na aplicação de tais ferramentas pelo parlamento brasileiro. Dinâmicas de legislação participativa e suas práticas são debatidas no trabalho.

**Palavras-chave:** Participação Social. E-Cidadania. Legislação Participativa. Senado Federal

## ABSTRACT

This work aims at the analysis and verification of the progress, effects, practices and influence of the use of internet to promote social participation in the legislative process on the Brazilian's democracy from the example of the *Portal E-Cidadania*, by the Federal Senate from Brazil. Analyses are performed from the historical period of the last three years of use of the Portal, June 2012 to June 2015, analyzing the collaboration tools of Internet, public consultations, space laws to suggested proposals by population and influence this participation in parliament, in society and Brazilian democracy, from literature review, case study on data collected by the team that coordinates the program E-Cidadania. Interviews were also applied in depth with professionals to analyze nuances of advances in the application of such tools by the Brazilian parliament. Dynamic participatory legislation and practices are discussed at this work.

**Key words:** Social Participation. E-Cidadania. Legislative Participation. Federal Senate

## **ÍNDICE DE FIGURAS E QUADROS**

### **FIGURAS**

Figura 1: Print screen do layout do Portal e as três abas principais que o compõe.

Figura 2: Print Screen de tela do portal durante uma transmissão de audiência interativa ao vivo.

Figura 3: Print Screen da tela do Portal na lista de audiências em curso que podem ser acessadas pelo cidadão.

Figura 4: Ilustrativo de ações realizadas em audiência pública interativa. Fonte: SAPE-Cidadania

Figura 5: Print screen de tela do Proponha um debate nas comissões.

Figura 6: Ilustração de algumas Propostas de Debate

Figura 7: Fluxograma das Propostas de debate: Fonte: SAPE- Cidadania

Figura 8: Fluxograma das Ideias Legislativas. Fonte: SEAPC

Figura 9: Tramitação de SUG

Figura 10: Print screen da tela do Opine sobre Projetos

Figura 11: print screen do Portal na página do Opine, em matéria já selecionada.

Figura 12: Alguns exemplos de Projetos e suas votações, num ranking de mais votadas.

Figura 13: Fluxo das propostas de Consultas públicas.

Figura 14: Print screen de projeto sob Consulta Pública, na forma como fica disposto para análise do público.

Figura 15: Print screen da tela de resultados analisados até 2014 nas consultas. Apenas três solicitadas. (Fonte: SEAPC)

Figura 16: Print Screen do E-Fiscalização. Página do Portal

### **QUADROS**

Quadro 1: Requisitos democráticos x níveis qualitativos

Quadro 2: Requisitos democráticos e níveis qualitativos das ferramentas do Portal E-Cidadania.



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>9</b>
<b>1 PARTICIPAÇÃO POLÍTICA ONLINE, E-DEMOCRACIA E INTERFACES DIGITAIS DO ESTADO .....</b>	<b>13</b>
1.1 Contexto.....	13
1.2 Participação Social na Política, Democracia e Internet.....	15
1.3 Nas ruas e nas redes.....	19
1.4 Quem somos e os mundos de onde falamos.....	20
1.5 Democracia, esfera pública e participação social.....	22
1.6 Participação Online.....	29
1.7 Os Portais como Ferramentas Políticas: O E-Cidadania.....	32
<b>2 REQUISITOS DEMOCRÁTICOS E NÍVEIS QUALITATIVOS PARA AVALIAÇÃO DE PORTAIS GOVERNAMENTAIS.....</b>	<b>34</b>
2.1 Publicidade.....	35
2.2 Responsividade.....	37
2.3 Porosidade.....	38
2.4 Visão Liberal X Visão Participacionista e a Porosidade.....	39
2.5 Cinco níveis qualitativos x três requisitos democráticos.....	40
<b>3 O E-CIDADANIA: ANÁLISE E RESULTADOS.....</b>	<b>42</b>
3.1 Breve histórico da Legislação Participativa no Senado.....	43
3.2 O Portal: Ferramentas, dados e análise segundo os critérios democráticos de Silva.....	44
3.3 E-Representação.....	45
3.3.1 Audiências Públicas Interativas .....	45
3.3.2 Proposta de debate .....	50
3.4 E-Legislação.....	54
3.4.1 Ideia Legislativa.....	54
3.4.2 Opine sobre Projetos.....	60
3.4.3 Consulta Pública.....	63
3.5 E-Fiscalização.....	68
3.5.1 Geo Siga e Siga Brasil.....	68
3.5.2 Orçamento Fácil.....	69
<b>4 ANÁLISE DA APLICAÇÃO DOS CRITÉRIOS E NÍVEIS</b>	

<b>QUALITATIVOS PROPOSTOS.....</b>	<b>71</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>81</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>83</b>
<b>APÊNDICE A – Entrevista com Ayrton Aragão, coordenador do Serviço de Apoio ao Programa E-Cidadania.....</b>	<b>85</b>
<b>ANEXO A – Ato da Mesa nº3, de 2011 – Senado Federal.....</b>	<b>101</b>

## INTRODUÇÃO

O crescimento exponencial do uso da internet para os mais diversos debates no Brasil também avançou para a busca de mais direitos pela população. A facilidade de acesso à informação permitida por ferramentas digitais, apesar de seu acesso ainda não ser universal e da confiabilidade do excesso de informação disponível, chama atenção, preocupa e desafia o parlamento brasileiro a acompanhar a evolução de seu povo. Neste sentido, este trabalho visa à análise e uma avaliação da participação política *online*, a importância de suas ferramentas e a responsabilidade do Estado em colaborar com uma abertura cada dia maior de suas instâncias com apoio dessa estrutura.

Diagnosticar e compreender ferramentas de comunicação dessa natureza pode ser crucial para o sucesso destas plataformas, como também colaborar diretamente para a cidadania e o maior engajamento da população, garantindo direitos e tornando o Estado mais suscetível ao diálogo direto com a população atendida.

Neste sentido, o presente estudo se propõe a compreender como se dá o processo de participação da sociedade brasileira no fazer legislativo do Portal E-Cidadania, que compõe o Programa E-Cidadania. Instituído oficialmente pelo Senado em meados de 2012, o Portal já recebeu cerca de 12 milhões de acessos e se propõe a dar visibilidade às ações do Senado por meio da rede mundial de computadores, garantindo a participação nos processos de representação, legislação e fiscalização, funções constitucionais que a Casa busca compartilhar por meio da participação popular digital.

Os objetivos do presente trabalho são analisar as funcionalidades, as práticas e os resultados da participação popular por meio do Portal E-Cidadania do Senado Federal. Mais especificamente este projeto visa estudar e compreender as funções e processos do Portal E-Cidadania, compreender as dinâmicas da participação legislativa, da participação social e da colaboração nestes processos por meio da internet como ferramenta para a cidadania e qualificação da produção legislativa e da democracia. E ainda, analisar qualitativamente os processos e as ferramentas do Portal com a metodologia proposta.

Para alcançar esses objetivos, procedeu-se com pesquisa bibliográfica sobre o tema da participação social na política, da participação *online* e da internet como instrumento da esfera civil pública para a colaboração na política e as funções do Senado e os documentos fundantes do Programa E-Cidadania. Em paralelo, foram levantados os dados de utilização e alguns casos nos quais as funções do Portal colaboraram direta ou indiretamente para causas sociais ou no debate de projetos de lei. E ainda, foram analisadas as funcionalidades de cada ferramenta do Portal, a partir da metodologia do professor Sivaldo Pereira Silva, que propôs formas de análise por meio de requisitos democráticos e níveis qualitativos da utilização das ferramentas, demonstrando em que graus há, ou não, abertura à participação da sociedade, maior ou menor incidência da vontade popular nos processos do Senado e assim por diante.

Para tanto, foi importante a revisão bibliográfica sobre o tema da participação *online* na política, a partir de alguns autores brasileiros que somaram imensamente a este processo.

Dentre eles estão Wilson Gomes, Rousiley Maia, Sivaldo Pereira da Silva, Tanaflae Lordêlo, Francisco Marques além de grandes pensadores do debate de redes como Manuel Castells, e da ciência política como Norberto Bobbio.

O projeto partiu da premissa da relevância cada dia maior dos mecanismos de interação e comunicação pela internet de cidadãos e órgãos de Estado. Noções como a Esfera Pública, um dos referenciais desse processo, bem como o fortalecimento do processo democrático pela maior participação cidadã também são debatidas no projeto. Fabiano Angélico é outro mestre que deixa algumas noções introdutórias para este projeto.

A partir do levantamento de dados estatísticos de participação da população e números de interatividade do Programa E-Cidadania, são analisadas as formas de participação possíveis à população, bem como os níveis qualitativos e requisitos democráticos que seriam cumpridos pelas ferramentas citadas para avaliação dos processos.

Cada ferramenta é descrita objetivamente e analisada também sob a ótica do coordenador do Serviço de Apoio ao Programa E-Cidadania, Ayrton Aragão, que colaborou em entrevista em profundidade e na consolidação dos dados do Portal. Alguns casos de utilização do Portal servem de ilustração dos processos envolvidos.

Eles são descritos para conhecimento prático sobre o funcionamento dos instrumentos e práticas.

Espera-se demonstrar com este estudo a importância da existência de portais de internet com instrumentos capazes de receber a opinião dos interessados, de forma mais ampla possível, garantindo a eficiência e também a eficácia das colaborações, de forma que os portais governamentais possam colaborar para a formação da cidadania, garantia de direitos e a qualidade das ações tomadas pelo parlamento. E por consequência, alcance um aprofundamento dos processos democráticos, fortalecendo as instâncias sociais diversas, desde grupos independentes e organizações de terceiro setor como também demais instâncias religiosas e os diversos grupos de interesse que tem alcançado novas dimensões de suas atuações pela ampliação da rede mundial de computadores e as tecnologias de informação e comunicação (TIC).

O presente trabalho foi então estruturado em 8 capítulos.

No primeiro capítulo, apresentam-se o Problema de pesquisa e a realidade em que se insere o debate, a realidade em que são definidos os limites do acesso à internet e a exclusão digital, os avanços neste acesso com a ampliação das redes brasileiras, os conflitos e processos políticos que desde junho de 2013 e ainda antes fortalecem a busca por maior participação política por parte da população do país. O segundo capítulo proporciona a Justificativa do presente trabalho, apontando as principais causas destes debates; no terceiro capítulo, apresenta-se os objetivos já descritos; no quarto trazemos o referencial teórico sobre democracia, participação política e participação *online* e seus desdobramentos, além do crucial debate sobre a esfera pública, atuação dos movimentos sociais e outros; o quinto capítulo inicia a análise mais específica; o quinto capítulo dedica-se a metodologia utilizada; no sexto capítulo demonstra-se quais são os requisitos democráticos e níveis qualitativos desenvolvidos pelo doutor Sivaldo Silva para avaliação dos Portais governamentais; no sétimo, realiza-se a análise das ferramentas uma a uma, e por fim, no oitavo, a análise destas ferramentas sob a ótica dos requisitos democráticos de Silva, de forma qualitativa.

Com esse trabalho visamos analisar quais critérios democráticos resguardam a possibilidade consistente da participação social por meio da internet. Discutimos especialmente como essa participação se dá e quais as possíveis

limitações para tanto, observando para isso o exemplo do E-Cidadania e suas realizações. Analisamos ainda de um ponto de vista qualitativo a efetividade destas ferramentas do Portal para a realização dos objetivos de dar publicidade, ou seja, tornar o Estado mais visível. Neste caso, publicidade aplicada no sentido de tornar públicos os atos de Estado, dar conhecimento, não enquanto área de promoção comercial objetivamente. Outra dimensão de análise é a Responsividade, sendo ele o requisito democrático para tornar o Estado mais capaz de responder às demandas populares e uma das mais importantes, a capacidade do Estado de ser Poroso, ou seja, praticar a porosidade, a capacidade de receber de fato colaborações e aplicá-las, neste caso, ao debate legislativo e a construção das leis que regem a vida da nação.

Não há análises de cada caso ou das colaborações mais destacadas em profundidade, tampouco uma análise de quem são os públicos mais interessados neste processo, mas como podem os cidadãos e cidadãs confiar e reconhecer na internet um real instrumento da cidadania.

Estará o parlamento brasileiro contribuindo para esse aprofundamento democrático com apoio da rede mundial de computadores? Pode o Senado garantir voz para o povo para além das eleições a cada quatro anos? Estará sendo bem sucedido nesta missão com a presença de um portal legislativo de participação popular?

# 1 PARTICIPAÇÃO POLÍTICA ONLINE, E-DEMOCRACIA E INTERFACES DIGITAIS DO ESTADO

## 1.1 Contexto

O contraste entre a ampliação do número de brasileiros com acesso à internet em relação às conseqüências da exclusão digital ainda recorrente para uma parte da população demonstra a importância do debate sobre a construção de um novo modelo de organização de nossa sociedade. A influência da cultura de redes e das correlações de poder tendo maior participação social demonstram como a ampliação é importante, apesar de persistirem situações de exclusão ou mesmo de despreparo da população para o uso cidadão das redes de internet com propósitos de acompanhamento de políticas públicas e aprofundamento da democracia.

A ampliação do número de pessoas com acesso à internet, e inclusive com internet em banda larga, tem possibilitado cada dia mais espaços de realização das humanidades e especialmente da cidadania da população em países emergentes como o Brasil por meio da rede mundial de computadores. A inclusão digital como característica de desenvolvimento social, elemento de fortalecimento da democracia e garantia de direitos na era da informação demonstra o quanto o desenvolvimento econômico e a qualidade dos serviços públicos também seguem passos concomitantes neste momento do mundo. Como aponta o estudo sobre Exclusão Digital no Brasil e em países emergentes (Ribeiro, Merli e Silva, 2012, p.198, grifo nosso):

A idéia de inclusão digital nasce da percepção de que o surgimento de um conjunto de tecnologias da comunicação, baseadas em linguagem binária (digital), se configura hoje como uma nova fronteira para a inserção do indivíduo na vida social. Ter a possibilidade de **acessar informações, serviços públicos, compartilhar vivências online**, produzir e difundir conhecimento através da internet passou a ser uma característica da própria **noção de cidadania. Um indivíduo sem acesso à rede mundial de computadores se projeta, neste novo cenário, como um cidadão excluído.**

Neste sentido, do trato e das conseqüências da dificuldade de participação social na política, os autores apontam oito aspectos básicos da exclusão digital, dentre os quais o aspecto institucional, descrito como a “ineficiência governamental em prover serviço público *online*, em viabilizar a transparência das ações de seus agentes através de arquivos públicos em seus *websites* oficiais”,

(Ribeiro, Merli e Silva, 2012, p.203). Essa forma de exclusão digital volta ao debate, no momento em que a Lei de Acesso à Informação (LAI, 12.527/2011) torna-se um novo marco na relação do público brasileiro com a coisa pública, tendo garantida em lei a qualquer cidadão a possibilidade de exigir a publicação das informações gerais sobre execuções de políticas e toda natureza de atos públicos.

Características complexas do trato com a coisa pública e a exclusão digital institucional, como a citada pelos autores, colocam a cidadania em risco, quando observamos o disposto no artigo XIX da Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948).

Artigo XIX: Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.

Contudo, nem só pelo acesso a computadores, laptops, celulares com acesso à rede mundial de computadores e pontos de rede se faz a real inclusão digital. O estudo sobre os caminhos para universalização da banda larga também demonstrou que a exclusão se dá pela incapacidade dos usuários com acesso de interpretarem e utilizarem as informações ao acessar. “Mesmo dadas as condições materiais e tecnológicas pressupostas, a exclusão poderá permanecer em outros níveis”, afirmam Ribeiro, Merli e Silva (2012, p.205). E nesse aspecto, a busca de entes estatais por novas formas de interação com a sociedade demonstra mais uma vez indispensável para o fortalecimento da esfera pública de forma qualificada. Mas a existência da infraestrutura também se apresenta como elemento chave para o acesso inicial.

O Brasil avançou no acesso à internet para sua população segundo a Pesquisa Brasileira de Mídia (PBM) 2015. A pesquisa, realizada pelo Instituto IBOPE a pedido da Secretaria de Comunicação da Presidência da República (SECOM) demonstra que 48% dos brasileiros usam internet, dos quais 37% diariamente de acordo com a PBM 2015.

O dado de usuários diários aumentou em comparação a PBM 2014, quando apenas 26% usavam diariamente.

A intensidade também chamou atenção na pesquisa, que apontou acesso médio de 4h59 por dia de semana por parte dos usuários, e 4h24 nos finais de semana, contra 3h23 e 3h47 no ano anterior.



Tal intensidade pode guardar relação com o acirramento do processo eleitoral do ano de 2014 e a sequência de um período conturbado do processo pós-eleitoral, no qual há um recrudescimento de disputas, motivo pelo qual pode ter havido maior número de acessos. Todavia, os dados são contundentes e, mesmo influenciados pelo processo eleitoral são mais um forte sintoma da politização *online* que avança com o aumento do acesso à internet por parte da população brasileira.

A primeira década do século 21 foi pródiga na ampliação de acesso nos países emergentes como o Brasil, fator importante para a consolidação do direito à inclusão digital, saindo de um patamar médio de 3% em 2000 para 40,65 % em 2010. Pessoas que passaram a ter de alguma forma acesso à rede, segundo informações da União Internacional de Telecomunicações (UIT), citado pela pesquisa de Ribeiro, Merli e Silva sobre Exclusão digital no Brasil e em países emergentes.

Os dados são genéricos, segundo análise dos pesquisadores, já que inclui pessoas que, de alguma forma, acessam a rede, seja pelo celular, lanhouse, telecentros, no trabalho, faculdade ou computador em suas próprias residências.

O dado ainda assim demonstra o universo de possibilidades para a inclusão e atuação dos órgãos públicos que tenham por prerrogativa legal garantir o acesso das pessoas à informação, bem como aqueles que pretendam promover a cidadania e a participação dos processos legislativos em âmbito nacional ou regional.

## **1.2 Participação Social na Política, Democracia e Internet**

Se essa ampliação do acesso trouxe oportunidades, também trouxe dúvidas e polêmicas políticas sobre a participação. A crise protagonizada pelo Congresso Nacional<sup>1</sup> com relação à proposta da Presidência da República, pelo decreto 8.243 de maio de 2014, que pôs em pauta a criação de uma Política Nacional de Participação Social (PNPS), sofreu virulenta reação pelos senadores e deputados no parlamento brasileiro. Demonstrando desconhecimento da proposta ou oportunismo eleitoral (dado o ano eleitoral em curso) para minimizar a atuação de organizações da sociedade civil na construção das políticas públicas e sua conseqüente fiscalização em conselhos ligados aos Ministérios, os parlamentares e partidos angariaram apoios de uma vasta parcela da sociedade que participou

combatendo tal proposta com vigor, afirmando ser aquele decreto de fundamentação socialista/comunista ou até mesmo, referindo-se à gestão da Venezuela, um decreto de natureza “Bolivariana”, segundo publicação da Revista Veja destacou.

A presença de movimentos sociais ou representantes da sociedade civil organizada nas ações ministeriais em órgãos de caráter consultivo já era prevista em lei desde 1937, e ocorre sistematicamente desde então.

O questionamento de parlamentares naquela oportunidade, e em especial à linha editorial da Revista Veja e demais veículos que encamparam a campanha contra o decreto demonstraram posições controversas sobre representatividade e a democracia direta.

Como ficou demonstrado num dos artigos da revista sobre o fato, publicado em 6 de junho de 2014, uma semana após o decreto vir a público.

O texto bolivariano ataca um dos pilares da democracia brasileira, a igualdade dos cidadãos, ao privilegiar grupos alinhados ao governo. A Constituição brasileira estabelece que os cidadãos tenham direito à livre manifestação **por meio de eleições diretas**. *"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"*, diz o artigo 14 da Constituição de 1988.

O decreto de Dilma, porém, é explícito ao justificar sua finalidade: "consolidar a participação social como método de governo". Um dos artigos quer estabelecer, em linhas perigosas, o que é a sociedade civil: "I - sociedade civil - o cidadão, os coletivos, os movimentos sociais institucionalizados ou não institucionalizados, suas redes e suas organizações. (Grifo Nosso, AZEVEDO, Veja)

Nessa perspectiva, observa-se a retórica mantida pela publicação e na frase grifada, o destaque para a única forma destacada como “livre manifestação” por meio de eleições diretas. A negativa da possibilidade de que haja outras formas de influência no processo decisório sobre políticas públicas é mais uma demonstração do “temor” de perda de poder exclusivo dos representantes eleitos ante uma sociedade cada vez mais sedenta por participação política. Mas a polêmica guarda, em verdade, cores muito mais ideológicas e busca dar controle a um conflito pré-eleitoral, dali há poucos meses.

O fato é que a busca da sociedade por controle social das políticas públicas avançou justamente no combate a regimes autoritários, representados pela queda do Muro de Berlim, como também pelo “descontentamento com modelos sustentados em uma confiança excessiva no mercado, em países de capitalismo avançado e tradição liberal-democrática”, que se demonstra predatório em inúmeras

situações, como aponta Rousiley Maia, em seu artigo na obra *Internet e Participação Política no Brasil* (2011), afirmando o que levou a sociedade civil ao fortalecimento do que ela define como esfera civil, falando da superação dos dois sistemas políticos que definiram a guerra fria.

[...] levaram a um crescente ceticismo quanto à possibilidade de o Estado e o mercado responderem adequadamente às necessidades dos cidadãos e proverem eficazmente oportunidades e bens públicos. As novas abordagens políticas que emergiram nesse período – sejam elas denominadas “terceira via”, “novo localismo”, “participação empoderada” (GIDENSS, 2000; BELL, 2000; BELLAH, 2000; FUNG e WRIGHT, 2003; FUNG 2004) – conceberam a esfera civil como capaz de fazer frente aos prejuízos humanos e às falhas das políticas anteriormente empregadas.

Amparada por uma vasta campanha por parte de veículos de imprensa, capitaneados pela oposição à pré-candidata à reeleição à Presidência da República do Brasil, Dilma Rousseff, a proposta foi enterrada pela aprovação de um projeto de lei que acabou com a criação do Sistema Nacional de Participação Social (SNPS) pelo Executivo. Defensores da proposta de Participação Social na política apontaram que o instituto não criava nada além de prever e regulamentar em lei os mecanismos e as práticas de participação já existentes, por meio de conferências, audiências públicas e conselhos paritários de apoio às políticas ministeriais. Ações que já ocorrem e existem, porém passariam a ser consideradas como política de Estado, passo importante para a consolidação de uma democracia contemporânea mais sólida no Brasil.

O receio de maior controle social com a possibilidade de participação direta de instituições e movimentos sociais organizados assustou parte dos parlamentares brasileiros, quiçá pelo momento pré-eleitoral vivido pelas forças daquele instante, ou ainda pelo receio real de que movimentos pudessem intervir de forma mais intensa e incidir em interesses habitualmente influenciados em maior escala pelo mercado, como experiências nos demonstram mais diversos setores, incidindo no que Wilson Gomes define como “Premissas concorrenciais”, em seu artigo *Participação Política Online: Questões e hipóteses de trabalho*.

Segundo o autor, há duas instâncias que habitualmente concorrem com o cidadão individual e a esfera civil, formando três grupos habituais de incidência no poder público. O primeiro, mais óbvio, sendo o “sistema político, como domínio social que inclui indivíduos e instituições (hábitos, normas...) dedicados à atividade

política em sentido estrito, ao funcionamento do Estado e a produção de leis e políticas”. (GOMES, 2011). A segunda instância concorrencial seria representada por setores econômicos e religiosos, ambos com suas formas de intervenção e influência de poder (autoridade religiosa, dinheiro...). E numa terceira instância, segundo o autor, estariam as Corporações Sociais, que seriam mais fortalecidas pelo empoderamento proposto por um Decreto como a PNPS, as instituições da sociedade civil organizada, “autênticas agências políticas, disputando por interesses particulares do coletivo que reúnem, representam”, como afirma Gomes (2011, p.33).

A proposta da Política de Participação Social feita pela presidenta Dilma à época não surgiu por acaso. Foi reflexo direto de um momento intenso que marcou a trajetória política do país, fato histórico que reuniu milhares de pessoas em protestos nas ruas, eventos conhecidos como as Jornadas de Junho de 2013. Nas manifestações, iniciadas pelo Movimento do Passe Livre (MPL) contra o aumento de passagens de ônibus na capital São Paulo, a grita geral trazia referências diretas da sensação de não representação dos interesses da população exercida por integrantes do parlamento e do Executivo. A sensação de não representação, expressas pelos cartazes e gritos de “Não me representa”, foram em boa medida reflexos de inúmeros fatores, mas em especial de um momento de intensificação das lutas sociais, por direitos humanos e contra a corrupção no Brasil.

Wilson Gomes define essa sensação e o distanciamento entre os entes públicos e a esfera civil como uma limitação própria do sistema representativo moderno como o conhecemos.

[...] a representação permitiu o surgimento ou a manutenção, no seio da democracia, da instituição social que chamamos ‘sistema político’, (campos e agentes profissionais encarregados da atividade crescentemente ‘profissionalizada’ da política). O sistema político contemporâneo tende, como se sabe, a se desconectar da base civil da sociedade (da cidadania, em suma), exceto pelo episódio eleitoral, quando os cidadãos entram com os votos e o sistema político provê o pessoal especializado para ser votado e escolhido para constituir a esfera da representação política”. (GOMES, 2011, p. 25)

### **1.3 Nas ruas e nas redes**

Mas diante dessa sensação e no contexto de 2013 e 14, outra variante foi a presença e atuação direta da organização destes movimentos sociais por meio da internet. Foi nas redes sociais que estes fenômenos ganharam projeção nacional e

internacional, iniciando o expressivo aumento de acessos às redes sociais para uso e fins políticos, fatores que se acirraram com a chegada do período eleitoral no ano posterior. Se houve relações entre os fatos históricos, outros cientistas poderão responder. O fato é que, os gritos das ruas, as manifestações com milhares de participantes e a ação das redes pode ter provocado nas Casas Parlamentares de todo o país, mas especialmente no Congresso Nacional, uma profunda reflexão sobre seus fazeres e ao uso das tecnologias pelas quais mantinham e mantém contato com o povo brasileiro.

Nesse ínterim, um programa que já ganhava projeção desde sua instituição em 2012 ganhou maior potência. O Programa E-Cidadania, portal de promoção da participação social *online* do Senado Federal ganhou força entre a sociedade que busca maior interação, participação e fiscalização do Estado. O Portal já atuava mas algumas de suas ferramentas ainda não haviam sido testadas em sua amplitude e possibilidades. Seja pelo acirramento do momento político vivido pela nação brasileira ou pela ampliação do acesso às novas Tecnologias da Informação e à internet, constatou-se um crescimento exponencial na proposição de Ideias Legislativas, interações pelas audiências públicas, acompanhamento de propostas com comentários e votações de interesse sobre as propostas.

A intensificação se reflete diretamente nos números e no aumento de propostas da sociedade civil, organizada e individualmente, inclusive de projetos polêmicos, de difícil atuação por parte de parlamentares na busca de preservação de seus capitais políticos.

Nesse sentido, este trabalho busca a análise do período, entre 2012 e junho de 2015, avaliando os mecanismos e resultados de interações da população por meio das interfaces digitais de construção da legislação participativa no Senado Federal.

A explosão de manifestações populares como as jornadas de junho de 2013 trouxeram fortes reflexos na política, potencializando a necessidade no legislativo brasileiro de se aproximar da população que busca capacidade de participação para além do voto.

Cada dia mais cruciais, práticas de *accountability*, transparência e canais de participação efetiva na construção das políticas se tornam mais estratégicas para a manutenção da legitimidade das casas legislativas e o exercício do poder.

E é por meio da internet que esta participação pode ser potencializada, trazendo a voz do povo mais próxima do parlamento.

Mas como avaliar os usos e impactos reais na construção do processo legislativo levando em conta o fortalecimento ou não da democracia?

Quando o Senado Federal utiliza ferramentas digitais substancialmente interativas e informativas para a participação social na construção legislativa, a quais exigências democráticas está submetido e quais requisitos são mantidos por estas ferramentas para que se atinja os objetivos democráticos propostos?

Como tornar as ferramentas mais efetivas para estes objetivos? Como portais, websites e ferramentas digitais podem colaborar na construção de políticas e na construção colaborativa da legislação? Quais os resultados percebidos e quais os principais avanços possíveis pela presença de ferramentas como o Portal? Qual o papel da internet como mediador da participação social na política atual? Quando o Estado usa ferramentas de interação e informação como a Internet, que tipos de mecanismos democráticos o guiam, o garantem? Há interferência nas decisões políticas?

#### **1.4 Quem somos e os mundos de onde falamos**

A chegada da internet como possível instrumento maior da efetivação da democracia para a humanidade tem sido cada dia mais objeto de análise de cientistas da comunicação e gestores em todo o planeta. Para mim, comunicador prático e participante, atuante no cenário do parlamento nacional brasileiro, este é um momento ímpar para compreender o peso destes fenômenos e a intensidade dos avanços possíveis mediante a existência de canais interativos de massa junto ao legislativo.

Graduado em comunicação social com habilitação em jornalismo, acompanhei o avançar da democratização do acesso aos computadores, o crescente do número de celulares e *smartphones* que avançam para as diversas classes sociais e o avanço do poder aquisitivo das famílias brasileiras na última década, fatores que colaboraram direta, ou indiretamente, para uma maior vontade de participação política da população por meio destas ferramentas.

Eventos como as Jornadas de Junho no ano de 2013, desde a Primavera Árabe e outros eventos políticos ao redor do mundo, diretamente influenciados por

estratégias de mídia colaborativa e atuação de movimentos sociais organizados em redes, influenciaram uma nova forma de atuação popular na política, reduzindo a influência central apenas dos grandes veículos de comunicação ou líderes de opinião e grupos econômicos, horizontalizando a lógica de organizações sociais. O Parlamento brasileiro não ficou para trás, e com este rufar dos tambores, nas ruas e redes do país, trouxe também novas formas de interação e participação social na política, aparentemente na busca de respostas que atendam os novos anseios da população por mais transparência e responsabilidade das autoridades para com a coisa pública.

O amadurecimento destas instituições exigiu de profissionais da Tecnologia da Informação, dos Gestores de Comunicação, Comunicação Organizacional, Jornalistas e, especialmente, dos movimentos sociais, novas capacidades para traduzir e receber as demandas destes grupos e novas vozes, não mais centralizadas em poucas lideranças mas pulverizadas por todo um território de dimensões continentais como o Brasil.

Ao longo de minha trajetória, desde minha participação em algumas edições do Fórum Social Mundial, onde observei e mantive contato inicial com essa nova dinâmica de mobilização social em redes em meados de 2000, até minha graduação como jornalista já em 2010 e atuações na política comunitária de minha cidade São Sebastião, no Distrito Federal, me trouxeram a uma posição privilegiada, como testemunha e parte de um processo histórico de dimensões humanas ainda não avaliadas em toda sua essência, dada a proximidade histórica do momento.

Mas é possível observar claramente que muito mudou, e que o planeta caminha para novos processos de interação e organização sociais de tal natureza que para manter a lógica de construção desta sociedade é preciso avançar na construção de mecanismos que dêem conta das necessidades de uma população cada vez mais empoderada na Era da Informação, com ferramentas de participação e fiscalização sobre a coisa pública. Isso em meio a graves crises éticas de gestores e autoridades, vítimas e alvos de processos patrimonialistas, que exigem novas posturas e instrumentos de maior controle social “para além do voto”, avançando no rumo de uma democracia mais sólida.

Qual a importância de avaliarmos com profundidade, que ferramentas hoje estão ao dispor da população para essa construção? Estarão os parlamentos

prontos para interagir e receber o calor das críticas, o amor e solidariedade da produção coletiva de novos rumos, para uma sociedade que busca novas direções?

Buscar respostas é o caminho, mas mais do que isso, analisar as que estão sendo gestadas e já apresentam seus primeiros resultados é indispensável para que, analisando sucessos e insucessos, possamos tornar a práxis balizada pela ciência da comunicação e difundir ainda mais essa nova mentalidade e organização social que altera dinâmicas de poder em todo o mundo.

Para nós, jornalistas em especial, que atuamos não só nas redações mas especialmente nas assessorias de comunicação, perceber o peso destas ferramentas em instâncias como o parlamento, fundamental nas democracias, sejam elas presidencialistas ou parlamentaristas, é buscar saídas para a recuperação da credibilidade dos processos democráticos, hoje combatidos pelas crises que se abatem sobre a lógica hierárquica do sistema político representativo, e fortalecer as instituições e seus representantes para atuarem como bastiões desse novo momento. Ou pelo menos como fomentadores de uma nova ordem, criada para fundamentar caminhos que integrem um mundo cada vez mais integrado, integral e dialógico.

### **1.5 Democracia, esfera pública e participação social**

O primeiro ministro inglês na década de 40, Winston Churchill, foi categórico ao afirmar sobre a democracia: “[...] já foi dito que a democracia é a pior forma de governo, salvo todas as outras já experimentadas de tempos em tempos” (ENRIGHT, apud SONDERMANN, 2013, p. 20).

Amada por muitos, odiada por tantos outros, a democracia, no conceito liberal moderno como o praticamos no Brasil na atualidade, tem se apresentado como forma de prática de poder que busca a promoção da garantia de direitos e fundação de deveres para seus cidadãos.

Isso porém ainda é controverso para um país redemocratizado há apenas 30 anos. O Brasil sofreu as agruras da ditadura militar por 21 anos, de 1964 a 1985. Apesar deste nefasto período de regime de exceção, os avanços democráticos com eleições por processo eletrônico de urnas, reconhecido mundialmente por sua segurança e eficiência, nos remete a outros aspectos importantes para a consolidação do período democrático em que vivemos.



As recentes manifestações populares que tomaram conta das ruas são outro importante indício do fortalecimento da democracia no país. Apesar disso, vários processos necessários à seu fortalecimento ainda precisam ser reforçados. Tais atos públicos tem sido cada dia mais fundamentados num sentimento de indignação com o descompasso da vontade e das decisões de alguns eleitos em detrimento dos apelos de eleitores por serviços públicos de melhor qualidade, redução da corrupção e melhoria na possibilidade de acompanhamento e fiscalização popular sobre os fazeres dos agentes do Estado. Ou seja, maior controle social sobre as ações, mais transparência, *accountability* e etc.

A origem deste sentimento não é recente. Desde sua fundação na Grécia Antiga, a democracia propunha a participação de todos os cidadãos nas decisões públicas sobre a coletividade, a democracia direta, como colocado por Aristóteles. Porém, na fundamentação do sistema político atual, e na eleição de seus representantes, a democracia liberal moderna tende a se afastar da dinâmica de democracia direta, praticada na Grécia Antiga, considerando-se que cidadãos de fato eram apenas homens, gregos natos, livres e de posses. (HELD, 1987 apud LORDÊLO, 2011, p.25). Conceito extremamente limitado para definir quem de fato praticava a democracia na época, e ainda tornar humanamente possíveis tais formas de construção na atualidade.

No estado liberal moderno, porém, com a complexidade de sua disposição e a quantidade de pessoas envolvidas em países continentais como o Brasil, o sistema representativo tornou-se a forma mais viável para a inclusão e empoderamento da população nos processos de participação social, ou seja, com a inclusão da esfera civil como espaço legítimo de interlocução entre o sistema político e a sociedade civil (GOMES, 2006 apud LORDÊLO, 2011, ).

Para Gomes, a democracia direta grega e a representatividade atual não estariam em contradição.

Parece-me que, ao contrário, a democracia dos antigos e o governo representativo dos modernos estão em continuidade, pelo menos na medida em que pretendem assegurar os aspectos essenciais da democracia: o princípio da igualdade política, o corolário de que o Estado é posse da cidadania e nenhum outro soberano. A representação surgiu diante da impossibilidade de participação de todos em todas as instâncias da decisão política; mas tentou produzir garantias para que o propósito que era próprio da participação civil total e constante (o autogoverno, a autonomia, a soberania popular) não fosse destruído pelos representantes e pela representação. Ora, a deontologia da transparência, da prestação de contas, do sistema de pesos e contrapesos materializou-se no design institucional do governo representativo justamente para evitar que a

representação destruísse a soberania popular, sem a qual um regime deixaria automaticamente de ser democrático. (GOMES, 2011, p. 26)

Para o italiano Norberto Bobbio, toda a sociedade democrática precisa tomar decisões vinculatórias para que siga existindo como agrupamento, mas as decisões recaem habitualmente sobre indivíduos, representantes, que regidos pela lei acordada entre todos colaborem para a gestão do todo. Assim ele definiu a democracia.

Afirmo preliminarmente que o único modo de se chegar a um acordo quando se fala de democracia, entendida como contraposta a todas as formas de governo autocrático, é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos. Todo grupo social está obrigado a tomar decisões vinculatórias para todos os seus membros com o objetivo de prover a própria sobrevivência, tanto interna como externamente. Mas até mesmo as decisões de grupo são tomadas por indivíduos (o grupo como tal não decide). Por isto, para que uma decisão tomada por indivíduos (um, poucos, muitos, todos) possa ser aceita como decisão coletiva é preciso que seja tomada com base em regras (não importa se escritas ou consuetudinárias) que estabeleçam quais são os indivíduos autorizados a tomar as decisões vinculatórias para todos os membros do grupo, e à base de quais procedimentos. No que diz respeito aos sujeitos chamados a tomar (ou a colaborar para a tomada de) decisões coletivas, um regime democrático caracteriza-se por atribuir este poder (que estando autorizado pela lei fundamental torna-se um direito) a um número muito elevado de membros do grupo. Percebo que "número muito elevado" é uma expressão vaga. No entanto, os discursos políticos inscrevem-se no universo do "aproximadamente" e do "na maior parte das vezes" e, além disto, é impossível dizer "todos" porque mesmo no mais perfeito regime democrático não votam os indivíduos que não atingiram uma certa idade. (BOBBIO, 1997, p. 19-20)

Mas sem prescindir da representatividade, a democracia tem buscado outras formas de fortalecimento de suas instâncias por estes indivíduos na busca pelos direitos definidos pela Constituição Federal, no caso do Brasil. E é por meio da participação social nos processos democráticos de gestão do poder, pelo acesso à informação que a sociedade tem buscado estes avanços da soberania popular.

Pensadores liberais clássicos como John Stuart Mill (1806-1873), ainda no século 19, ajudaram a impulsionar a noção de governo aberto ao enfatizar o papel da participação da sociedade na vida política, em particular no que diz respeito à livre circulação de informações. (ANGÉLICO, 2012, p.27)

Angélico também pontua que:

[...] nas últimas duas décadas, houve uma aproximação da noção de transparência governamental com a ideia não muito liberal de garantia de direitos sociais básicos por meio de ações estatais – especialmente em

países em desenvolvimento. Como nestes países mais pobres o Estado é fundamental na garantia de saúde, educação, moradia e outros dos chamados “direitos de primeira geração”, passou-se a exigir transparência, para que, com o acesso a informações detidas pelos governos, movimentos sociais pudessem direcionar a execução de políticas públicas sociais.

Os *movimentos sociais*, aos quais se refere Angélico, nos remetem especialmente à noção de esfera civil pública, um dos pilares da democracia atual. A participação política enquanto forma de inclusão e garantia de direitos nos remete a importância das instituições que tornam o processo democrático possível.

Para a doutora Rousiley Maia, desde a redemocratização do país, depois de cerca de 20 anos de uma extrema criminalização da participação social na política durante a ditadura, tivemos momentos importantes para a construção dessa esfera civil, por Maia chamada de “redescoberta da sociedade civil”. Como pontua a autora (MAIA, 2011, p. 47) nos vários aspectos referentes a esta construção.

Diversos autores encontram na sociedade civil possibilidades de revitalizar impulsos políticos dos cidadãos e revigorar o poder de comunidades; treinar eficazmente cidadãos; construir hábitos de respeito e cooperação; combater o individualismo e proporcionar alternativas para a política do auto-interesse; representar vozes de grupos marginalizados e excluídos da esfera política; e limitar a intromissão de burocracias na condução da vida cotidiana e revitalizar a esfera pública.

A autora traz ainda o conceito de sociedade civil, referente a esfera civil na qual se define.

Na perspectiva contemporânea, refere-se ao conjunto de associações, grupos formais e informais e redes na sociedade, que existem fora da família (e das relações íntimas) e do Estado (e instituições a ele ligadas, como o exército, partidos políticos, parlamentos e instituições administrativas burocráticas). Sob essa perspectiva, a sociedade civil abrange o domínio das associações voluntárias, os movimentos sociais e outras formas de comunicação pública, como os *media*. (MAIA, 2011, p.47)

Maia define ainda, segundo os moldes hegelianos, a sociedade civil como comunidade ética, constituída através de um conjunto de princípios e vínculos morais. “Esse valores éticos são tidos como pré-condição para o entendimento da sociedade civil como uma comunidade autorreguladora que existe entre o indivíduo e o Estado”.

Segundo propõe Maia, o Estado deve oferecer as condições institucionais para o funcionamento dos agentes civis, com o sistema de direitos regulamentando direitos, deveres e poderes dos cidadãos, como também colocou Norberto Bobbio em sua definição de democracia, garantida pela Lei. E na regra estipula-se o

conjunto de procedimentos para a contestação e debates razoáveis ou a proposição de novas regras. O que se propõe é a constituição “de uma aparelhagem político-institucional capaz de institucionalizar a discussão e a participação de cidadãos e de assegurar variadas formas de controle e fiscalização”, como aponta Rousiley Maia.

E essa missão da esfera civil pública se vê mais fortalecida, segundo a autora, pela chegada da internet. É pelo advento dessa nova infraestrutura, de acordo com a autora mais “barata e rápida”, que o grande potencial de produção e difusão de informações torna possível a atuação e o ativismo político a nível municipal, estadual, nacional e internacional rompendo barreiras transnacionais, fortalecendo a participação da sociedade civil. Como bem sabemos, e os dados descritos anteriormente sobre a Política Nacional de Banda Larga, há enormes esforços para a democratização do acesso à internet, mas ela está longe de ser mais barata ou sequer gratuita. Segue sendo um produto caro, de acesso limitado para parte da população, no Brasil e no mundo.

Mas para além disso, a democracia digital, ou a representação do que Bobbio definiu como Computadocracia (BOBBIO, 2006 apud LORDÊLO, 2011, p. 61), destaca a internet como alternativa à intermediação como instrumento da representação, o que constituiria o exercício da democracia direta, sem no entanto prescindir da representatividade. “Possibilita a cada cidadão transmitir o próprio voto ao cérebro eletrônico, uma hipótese que abre caminho para novas possibilidades na relação da sociedade civil com o sistema político”. (LORDÊLO, 2011, p. 61). Ele ainda resgata os ensinamentos do doutor Wilson Gomes (2005a), mostrando novas tendências do argumento liberal sobre essa nova relação do sistema e da sociedade:

Constitui-se sobre três expressões-chave: internet – esfera pública – democracia. Deste modo, cunham-se o verbete ‘democracia digital’ e as outras formas semelhantes (democracia eletrônica, *e-democracy*, democracia virtual, ciberdemocracia, entre outras nomenclaturas). (GOMES, apud LORDÊLO, 2011, p. 61)

Em estudo sobre os canais de interatividade e participação online para cidadãos pela Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, Lordêlo refere-se a importância da internet como espaço para construção da esfera pública. Além de pontuar a esfera pública como este elo, a arena discursiva entre sociedade civil e sistema político, ele nos esclarece, fazendo uma remissão ao

trabalho de Jürgen Habermas em sua obra a *Mudança estrutural da esfera pública*, , quando o mesmo apresenta a palavra, caracterizada pela comunicação, como requisito fundante da esfera pública, e assim nos revelando a força da internet e dos fóruns e portais de instituições de Estado como importante meio para garantia deste direito. Lordêlo explica, a partir de Habermas, o peso da palavra como instrumento da sociedade civil para a realização dos objetivos políticos na democracia. (HABERMAS apud LORDÊLO, 2011, p. 63).

[...] Habermas apresenta a palavra, ou seja, a comunicação como requisito fundador de uma esfera pública: as demandas da sociedade civil apenas podem ser levadas em consideração quando expressas em enunciados. Estes são apresentados com intuito de convencer os interlocutores, servindo-se de procedimentos demonstrativos chamados de argumentos ou razões, os quais se aceitam ou com os quais se contestam em discussões, debates, argumentações e raciocínios públicos.

Manuel Castells nos traz essa noção quando afirma que o poder da participação social por meio da internet cresceu substancialmente. Ele relata a força da chegada da internet. Segundo o autor, nos Estados Unidos, o rádio levou cerca de 30 anos para se firmar como veículo de comunicação de massas. A televisão, pelo menos 15. Segundo ele, em três anos de criação a internet e a Comunicação Global Mediada por Computadores (CMC) já havia se instalado como meio de escala de comunicações entre redes mundiais.

Em paralelo, ele conta sobre as principais experiências democráticas no início do processo, ainda no ano de 1990, quando a Cidade Digital de Amsterdã criou uma das primeiras experiências de debate local auto-organizado por ativistas e representantes municipais. Nos Estados Unidos, em *Seattle* e outras cidades, movimentos sociais de diversas naturezas iniciaram suas construções de redes comunitárias para distribuição de informações, consultas públicas sobre temas das políticas ambientais e humanitárias para regulação de questões de Estado. (CASTELLS, 1996, p. 448).

No âmbito internacional, Castells relata os fundamentos dos movimentos mais intensos da chamada Terceira Via, como definiu Habermas, ou da sociedade civil organizada fortalecendo essa mesma esfera civil pública dando caráter transnacional para pautas políticas da sociedade e grupos sociais antes “sem voz”.

Na arena internacional, novos movimentos transnacionais, que surgem para defender causas femininas, os direitos humanos, a preservação ambiental e a democracia política, estão fazendo da Internet uma ferramenta essencial para disseminar informações, organizar e mobilizar. (CASTELLS, 1996, p. 448)

Em contraste, a esfera civil pode também atentar contra princípios democráticos. Já nos anos 90, o autor constata como religiosos fundamentalistas e milicianos norte-americanos invadiam a rede de computadores para seus fins.

Maia também lembra que a República de *Weimer* sustentou, com seus segmentos organizados e fortes, a base do nazismo, demonstrando como a sociedade civil pode dar fundamentos a práticas violentas ou não democráticas. Como ela aponta sobre as diversas facetas “boas ou más” da esfera civil. “Uma sociedade civil robusta pode servir a qualquer tipo de propósito, incluindo a perseguição e a admoestação a outros indivíduos e grupos [...] como o *Ku Klux Klan*, *Skin heads*, grupos homofóbicos ou xenofóbicos” (MAIA, 2011, p. 55).

Walzer traz a noção da sociedade civil como “espaço da associação humana não coercitiva e também o conjunto de redes relacionais – formadas em prol da família, da fé, do interesse e da ideologia” (WALZER apud. MAIA, 2011, p.64).

Longe de dinâmicas antidemocráticas e aos diversos fins para que a internet possa servir, ficamos com a definição do professor Wilson Gomes, que afirmou categoricamente sobre democracia digital:

Entendo por democracia digital qualquer forma de emprego de dispositivos (computadores, celulares, *smartphones*, *palmtops*, *ipads*...), aplicativos (programas) e ferramentas (fóruns, *sites*, redes sociais, *medias* sociais...) de tecnologias digitais de comunicação para suplementar, reforçar ou corrigir aspectos das práticas políticas e sociais do Estado e dos cidadãos, em benefício do teor democrático da comunidade política. Por “teor democrático” e “requisitos da democracia” tenho em vista aspectos relacionados ao conceito de democracia que são comumente aceitos no padrão dos Estados democráticos modernos, numa lista que inclui, pelo menos, a garantia e/ou o aumento das liberdades de expressão, de opinião e de participação, a garantia e/ ou o aumento das oportunidades de *accountability* ou de transparência pública dos governos via internet, a garantia e/ou o aumento das experiências de democracia direta, numa base *online*, mais instrumentos e oportunidades de participação do cidadão nas esferas de decisão sobre políticas públicas e administrativas dos governos, incremento do pluralismo, da representação das minorias e da consolidação dos direitos de indivíduos e dos grupos socialmente vulneráveis. (GOMES, 2011, p. 28)

## 1.6 Participação Online

Manuel Castells nos lembra como Croteau e Haynes definiam uma “plateia ativa” diante dos meios de comunicação:

Há três maneiras em que as plateias dos meios de comunicação de massa são consideradas ativas: por meio da interpretação individual dos produtos da mídia, por meio da interpretação coletiva da mídia e por meio da ação política. (CROTEAU; HAYNES apud CASTELLS, 1996, p.420)

Apesar deste debate sobre a ação política como espaço de construção dos processos democráticos, colocado por Castells em sua obra *A Sociedade em Rede*, o autor descreve a dificuldade dos demais veículos de comunicação de massa em obter retorno da audiência, ou seja, participação e debate mais acirrado em torno dos conteúdos projetados pelos canais. Somente com a capacidade de interação dos internautas e de interconexão entre as máquinas pode haver a ampliação do sentido de “mão dupla” do processo comunicacional e de interação. Como afirma Castells (1996, p. 427).

Contudo, a diversificação dos meios de comunicação, devido às condições de seu controle empresarial e institucional, não transformou a lógica unidirecional de sua mensagem nem realmente permitiu o *feedback* da audiência, exceto na forma mais primitiva de reação do mercado. Embora a audiência recebesse matéria-prima cada vez mais diversa para cada pessoa construir sua imagem do universo, a Galáxia de McLuhan era um mundo de comunicação de mão única, não de interação. Era, e ainda é, a extensão da produção em massa, da lógica industrial para o reino dos sinais e, apesar do gênio de McLuhan, não expressa a cultura da era da informação. Tudo porque o processamento das informações vai muito além da comunicação de mão única. A televisão precisou do computador para se libertar da tela. Mas seu acoplamento, com consequências potenciais importantíssimas para a sociedade em geral, veio após um longo desvio tomado pelos computadores para serem capazes de conversar com a televisão apenas depois de aprender a conversar entre si. Só então, a audiência pôde se manifestar.

E é pela internet que se ampliam estes processos e a influência política da intervenção direta da sociedade nos processos de poder.

Chegamos então ao ponto crucial deste trabalho, o avanço das ferramentas digitais para a realização com maior plenitude da E-democracia, como citada por Gomes.

Para que a participação social dos processos possa se tornar real, e a capacidade de utilização das ferramentas desta participação sejam ampliadas é

necessário que se observem quais os requisitos básicos, ou premissas para essa participação se tornem possíveis.

Estudos apontam que nem só pela própria existência a internet torna a participação mais intensa, uma prática consistente. Tratando sobre as possibilidades comunicativas oferecidas pela internet e controvérsias em torno da geração ou da diminuição do capital social, Maia nos remete ao debate sobre a interconexão entre as práticas *online* e *offline*, ou seja, pela rede e fora dela. Ela demonstra que vários autores têm concordado “de que a mera existência da internet não leva ao aumento da organização e da participação política se os usuários não tem interesse prévio nessas questões” (MAIA, 2011, p.71). Isso porém não quer dizer que a internet não gere impacto nos fazeres políticos, se não que tais ferramentas são mais aplicadas por quem já milita nas diversas causas da política. Como afirmou Maia, “o que os resultados dessas pesquisas têm mostrado é que as pessoas com alto grau de atuação em organizações *offline* são também ativas *online*”. (MAIA, 2011, p.72).

O debate avança a partir do momento em que as formas de engajamento cívico e as formas tradicionais de mobilização coletiva são alteradas e entram em declínio, e outros arranjos de organização social e institucional se constituem para fortalecer a participação política. Nestes momentos, mecanismos tradicionais e antigos se demonstram obsoletos para atender às demandas dessas novas formas de organização.

Nesse sentido, lideranças de organizações com hierarquias verticais e outras formas de gestão vão sendo diretamente influenciadas pela chegada dos mecanismos da *Web*, como aponta Júris, também citado por Maia, quando define os chamados “movimentos sustentados por computador” (*computer supported social movements*), que vêm “utilizando a internet como uma arquitetura tecnológica, [...] [e] operam nos níveis local, regional e global, enquanto os ativistas transitam entre atividades *online* e *offline*” (Júris apud MAIA, 2011, p. 74).

Por essas inúmeras constatações, observa-se o aumento do engajamento de diferentes forças políticas via internet. O próprio surgimento de coletivos no Brasil como o Fora do Eixo, que ganhou destaque pela atuação de seus ativistas de comunicação *online* do Mídia Ninja, filmando e atualizando informações, fotos e vídeos em tempo real sobre as manifestações de junho de 2013, demonstra o avanço da atuação deste tipo de instâncias da sociedade civil de forma autônoma e independente, ao menos até o período eleitoral posterior. E mesmo com a instalação



por parte do Coletivo de uma sede no Distrito Federal (Casa das Redes), em Brasília, para atuação mais objetiva junto aos Três Poderes, inclusive com a atuação ativa no acompanhamento das pautas e votações parlamentares de interesse da sociedade civil organizada, numa constituição de ações de advocacy e controle social de políticas públicas e orçamento, como constatamos pessoalmente pelo acompanhamento no dia a dia do Congresso Nacional.

Organizações atuando em redes, mobilizadas a partir de grupos independentes promovendo conteúdos, debates e provocando o que se definiu como *advocacy*, segundo a doutora Maria Amélia Azevedo, da Universidade de São Paulo (USP), a busca de apoio para garantia de direitos ou causas de uma pessoa ou de grupos sociais. Ela também pontua a dualidade do conceito, quando aplicado para a defesa da ampliação de direitos ou para a prevenção ou denúncia de algum tipo de violação de direitos.

Já o professor Marcio Zeppeline (Artigo, Portal IPEA) afirma, sobre o conceito de *advocacy*, termo ainda sem tradução literal para o português, como:

As ações de pessoas ou grupos, empresas ou organizações sociais que se engajam por uma causa. O objetivo é lutar para a resolução de um problema ou pela defesa dos direitos de uma entidade ou de um grupo. [...] Um *lobby* realizado entre setores (ou personagens) influentes na sociedade. É na realização de processos de comunicação, reuniões entre os interessados e os pedidos entre essas influências que se dá o verdadeiro *advocacy*, que pode ter várias vertentes, como social, ambiental ou cultural.

Tais intervenções podem, em geral, influenciar os poderes públicos, e cada vez mais os poderes legislativos a repensar suas ações, e a internet teria papel determinante ao influenciar tais processos como mecanismo de construção dessas interações entre eleitos e eleitores, cidadãos e autoridades.

Francisco Marques também faz ponderações acerca do processo, apontando vantagens mas também desvantagens estudadas por teóricos da participação online da população nos processos políticos, decisórios ou não. Segundo ele, vários autores sugerem que os *media digitais* permitem capacidades diversas de atuação além das demonstradas pelos tradicionais meios de comunicação.

Ao propiciarem condições para a ocorrência de fenômenos como maior interatividade entre agentes institucionais e cidadãos, liberdade de discurso e publicação instantânea de conteúdos a baixo custo, os recursos digitais

de comunicação [...] revigoram as expectativas de incremento das práticas democráticas (DELLI CARPINI, 2000; MORRIS, 2000; FROOMKIN, 2004; STANLEY E WEARE, 2004; MARCHE E MCNIVEN, 2003, apud MARQUES, 2011, p. 95).

Da mesma forma demonstra as desvantagens e riscos do processo, denunciando os vícios a que as já referidas “boas e más sociedades civis”, instituições movidas por interesses diversos em suas atuações e construções políticas.

Dentre os principais problemas indicados estão as desigualdades no acesso às tecnologias; a qualidade duvidosa da informação política tornada disponível aos usuários; o crescente teor comercial que a rede vem adquirindo; a manutenção do domínio de grandes grupos mediáticos no que se refere à produção de conteúdos; e as ameaças às liberdades e à privacidade dos cidadãos (POSTMAN, 1995; BUCHSTEIN, 1997; DAVIS, 1999; WILHELM, 2000; WOLTON, 2001; DEAN, 2003, apud MARQUES, 2011, p. 96).

E é preocupado com estas diversas vertentes de pensamento e possibilidades de participação, diante de suas vantagens e desvantagens, impactos reais ou não nos processos de ação social junto aos poderes influenciando políticas é que damos objeto a este estudo, partindo na próxima parte deste trabalho para análise aos tipos de portais e requisitos aos quais eles devem estar submetidos para atender à democracia.

## 1.7 Os Portais como Ferramentas Políticas: O E-Cidadania

Maia mais uma vez traz luz à um importante debate, com relação às escolas da tradição filiada à democracia participativa. Segundo a autora, estes teóricos [...]

Preocupam-se com novas formas de institucionalidade **capazes de conferir um caráter formal às demandas oriundas dos atores civis** (FUNG E WRIGHT, 2003; FUNG, 2004, 2007; HOUTZAGER, 2006, GURZA LAVALLE E ACHARYA, 2004; AVRITZER, 2007). Buscam pensar em formas de assegurar uma participação empoderada, concebida sobretudo, como uma participação sustentada por incentivos institucionais e por proteções contra vulnerabilidades econômicas, ou contra outros poderes coercitivos. Preocupam-se, assim, não só em expandir a esfera pública para que todos tenham voz – entendendo “voz” como instrumento que torna os cidadãos mais potentes (*empowered*) – mas, também, em aperfeiçoar e imaginar desenhos institucionais, com especificações sobre quem exatamente deve deliberar, onde, quando e como. (MAIA, 2011, p. 66, grifo nosso)

Os portais, websites ou sítios de internet são ferramentas muito importantes para a realização destas esferas de debate público e acompanhamento do debate legislativo.

Sites, como aplica-se o estrangeirismo no Brasil, tem mesma tradução da palavra sítio, do português, referindo-se assim a local, ou espaço. Eles se inserem virtualmente no contexto da internet, à grande rede, ou da tradução do inglês “*Web*”, por meio de protocolos HTTP, sendo referenciados por um código URL (ex.: [WWW.senado.leg.br/ecidadania](http://WWW.senado.leg.br/ecidadania) ).

O site, assim, trata-se de uma série de páginas, estáticas ou não, associada a vários *hiperlinks*, palavras conectadas a outros conceitos ou páginas associadas a si por tantas outras conexões, pontos da rede (*web*). Assim, os *websites* (ou sítios da rede, locais da rede), são as ferramentas de interconexão necessário para a interação entre usuários, e todos os *websites* públicos reunidos constituem-se na *World Wild Web*, a rede mundial de computadores. Segundo Lordêlo (2011), o termo que cria o *www* foi sugerido pelo próprio Tim Berners-Lee, criador da rede. A denominação teve como fonte a comparação com uma teia.

Esta dinâmica de rede pressupõe outra característica da *Web*, a interatividade. Cada ponto da rede pode interagir, numa ação mútua praticada “entre duas ou mais pessoas, duas ou mais coisas, estabelecendo reciprocidade por meio da utilização ou acoplamento de entradas (*inputs*) e saídas (*outputs*)”, (Lordêlo, 2011, pg. 75), permitindo a recepção e envio de informações e conteúdos em multimídia. Segundo o professor, isso é mais um importante ponto para a instituição de fóruns e mecanismos para prática e participação política pela internet, para “ampliar a presença da sociedade civil no sistema político”.

Na internet, a interatividade refere-se ao caráter aberto das informações em fluxo que os usuários podem acessar, estabelecer relações e interferir em documentos, registrando suas opiniões, transformando a informação e dando dinamismo ao processo de construção da informação. (LORDÊLO, 2011, p. 75-76)

Neste sentido, este estudo analisa o Portal E-Cidadania, serviço de interatividade e promoção da participação da população brasileira junto ao Senado Federal, de caráter consultivo e propositivo, como fica demonstrado na análise das ferramentas abaixo descritas, para a construção dessa forma de institucionalização e formalização das colaborações da população junto ao processo legislativo.

## 2 REQUISITOS DEMOCRÁTICOS E NÍVEIS QUALITATIVOS PARA AVALIAÇÃO DE PORTAIS GOVERNAMENTAIS

O Professor Sivaldo Pereira da Silva é o teórico que fundamenta a parte analítica da construção deste trabalho, em especial por sua contribuição com os requisitos democráticos de avaliação de portais governamentais. Divididos em outros cinco níveis para análise, o processo qualitativo proposto por Silva leva em consideração o quanto os portais tornam efetivo ou consistente a participação dos cidadãos, seja na fiscalização e capacidade de *accountability*, nos debates ou na abertura para recepção da opinião dos cidadãos, na consideração dada a tais comentários pelos parlamentares envolvidos (no caso os responsáveis pela tomada de decisão) e pela capacidade, ou não, das propostas dos internautas chegarem às vias de fato e interferirem, provocando efeitos reais na legislação nacional, e por consequência, melhorar a capacidade de gestão de governos e gestores públicos.

Mas isto nem sempre é visto dessa maneira, como aponta James Bohman, ao trazer a importância do ideal participativo no processo. Ele define os riscos da institucionalização excessiva no processo e da burocratização, que é necessária mas pode afastar a influência da soberania popular nas decisões políticas, afetando a todos.

...o atual desenho [institucional], destinado a blindar o povo dos excessos de sua própria vontade política, acabou evoluindo para um conjunto de regras de comportamento estratégico entre aqueles partidos que buscam excluir a influência dos outros no processo de produção da decisão política, em lugar de se permitir um exercício mais amplo de poder político por parte de uma maioria formada deliberadamente... é importante perceber que democracia e burocracia não são incompatíveis uma com a outra; em vez disso, uma soberania pública vigorosa requer instituições aptas a resolver problemas. A questão é que tais instituições praticamente não exercem *accountability* pública; elas foram estruturadas de modo a meramente executar decisões eficientemente. (BOHMAN, 1996, apud MARQUES, 2011, p. 117)

Assim, Bohman traz uma dimensão importante e cada vez mais atual do que se denomina como controle social das políticas públicas e do risco das instâncias partidárias afastarem a população desse controle, dando à “máquina pública” a única dimensão de eficiência como executora de ordens. Cada dia mais é percebido que tal eficiência se torna mais completa com a fiscalização, com a participação desta “soberania pública vigorosa”, da qual fala Bohman. E nesse aspecto, entra uma outra importante dimensão entre o legislativo, no caso por meio do Portal E-Cidadania do Senado, que tem por função legal a fiscalização. Garantir a

extensão do que chega aos olhos das autoridades envolvidas também a essa população pode garantir uma fiscalização que supere essa capacidade dos “partidos que buscam excluir a influência dos outros no processo de produção da decisão política”.

Assim, para ganhar essa amplitude e vencer a sanha excludente de autoridades envolvidas e inúmeras outras limitações ao processo democrático, o professor Sivaldo Pereira da Silva propôs três requisitos ou exigências democráticas para vencer o ideal participativo: a (1) publicidade, a (2) responsividade e a (3) porosidade.

Como definiu o professor, o primeiro se refere a necessidade de tornar-se o Estado transparente. O segundo de dar-lhe maior capacidade de diálogo, ser mais dialógico. E a porosidade permite ao Estado estar mais aberto à opinião pública, com capacidade de captação das demandas populares. Como afirmou Silva (2011, p.125):

Podemos pensar nesses três requisitos como um tripé sobre o qual os sites do Estado devem se apoiar. Partem de questões historicamente importantes em teoria política como a busca por um Estado mais transparente, *accountable*, dialógico, legítimo, plural, suscetível às demandas do cidadão ou àquilo que Rousseau denominou de “vontade geral”. Neste tripé, a participação estaria prevista principalmente no terceiro requisito, isto é, nos inputs do cidadão na produção da decisão política.

## 2.1 Publicidade

O primeiro requisito democrático é a publicidade, ou como definido pelo professor Silva, “um pilar histórico da democracia que consiste na dimensão de transparência do Estado Moderno, em detrimento à opacidade do Estado absolutista, que caracterizou o Antigo Regime” (SILVA, 2011, p.126).

Assim, ele ainda define duas noções importantes acerca do critério. A primeira de (1) “publicidade enquanto antítese da noção de ‘segredo’”. A segunda de (2) “publicidade enquanto noção vinculada ao conceito de esfera pública”

Ele traz a noção de antítese de “segredo” como característica básica da transparência, de “cujas ações e motivações estariam expostas aos olhos do público. Algo distinto do Estado autocrático, que tende a se apoiar no segredo para existir e melhor gerenciar o poder concentrado”. E define ainda a dimensão de publicidade enquanto “visibilidade pública”, e espaço de “discussão pública”.

Ele demonstra ainda, baseado nas colocações de Jeremy Behthan. Segundo Silva, o autor denunciava “malefícios decorrentes do segredo e apostava no valor utilitário da publicidade como fator de estabilidade do arranjo moderno de democracia”. Para tanto, Behthan teria apontado uma série de vantagens, assim descritas por Silva (JEREMY BEHTHAN apud SILVA, 2011, p. 126):

- (1) A publicidade teria o poder de compelir os membros de uma assembleia ou representantes a exercerem seu dever;
- (2) Seria capaz de assegurar a confiança e o consentimento popular às medidas da legislatura;
- (3) Possibilitaria aos governantes conhecer os desejos dos governados;
- (4) Permitiria aos eleitores cumprir seu papel com bases em algo que conhecem.

Apesar da importância da transparência para a democracia, em nota o autor ressalta os riscos da publicidade excessiva e do cuidado na análise da preponderância do segredo sobre a publicidade em alguns casos. Ele se refere a casos de documentos e informações de segurança nacional, dados de concorrências públicas que podem influenciar de forma negativa concorrências públicas, como constatado em inúmeros escândalos envolvendo empresas que obtiveram informações privilegiadas em cartéis no país e no mundo. Também situações de risco e informações que possam gerar pânico na população, bem como segredos de justiça, que envolvem influência prévia antes de análise dos juristas devidamente preparados para análise de certos tipos de informação podem afetar gravemente julgamentos com a força da opinião pública. Casos como o de Truman Capote, estudado em inúmeras faculdades e Universidades de comunicação de todo o mundo analisam tais situações quando o privado se confunde com o público e nuances da vida privada põe em risco o destino de indivíduos, ou até da coletividade por meio das jurisprudências.

Apesar disso, as vantagens e o imperativo desse requisito é crucial. Silva define essa “dimensão imprescindível do Estado Moderno” como “capacidade de algo se tornar visível e potencialmente objeto de fala pública”.

Ele nos traz ainda a noção da vantagem dos meios de comunicação digital em organizar, armazenar e expor informações públicas para grandes contingentes de população, “tornando o Estado e seus agentes mais transparentes, mais visíveis e mais suscetíveis à sabatina pública”. Como também afirma Silva (2011, p. 128).

De modo prático, um portal governamental materializa o requisito da publicidade quando consegue arregimentar um vasto, diversificado e relevante conjunto de informações institucionais, administrativas, financeiras e políticas; em diversas linguagens (textual, fotográfica, audiovisual); virtualmente disponível para um número substancial de cidadãos. Deste modo, a publicidade *online* pode se materializar de modo bastante heterogêneo: algo que vai desde a publicação de nota/notícia sobre ações do Estado (publicidade de teor noticioso-informativo) até a disponibilização de relatórios detalhados com prestação de contas (que seria uma publicidade de teor mais discursivo), passando por outras formas intermediárias entre esses dois extremos.

## 2.2 Responsividade

Ficamos com a melhor definição do próprio autor que assim afirma:

Considerar alguém ou algo responsivo significa dizer que há algum nível ou algum grau de diálogo, no qual uma parte demanda resposta e outra a providencia. [...] Em se tratando de responsividade num sistema democrático, isso consiste em afirmar que os mandatários (agentes do Estado) devem responder aos seus mandantes (cidadãos) quando estes demandam indagações ou questionamentos sobre temas de concernência pública. (SILVA, 2011, p. 129)

Silva destaca também a importância do conceito de *accountability* para a compreensão deste requisito. O termo, sem tradução literal específica para o português, refere-se a capacidade do Estado em responder aos cidadãos sobre seus fazeres, numa contabilidade ou também prestação de contas com o público. Dessa forma o professor Silva (2011, p. 130) assim define em sua metodologia:

Numa visão geral e resumida, *accountability* significa uma reação assimétrica de responsividade e justificação entre duas ou mais partes em que uma delas está estruturalmente submetida à outra. Em teoria democrática, significa falar em um mecanismo liberal clássico que tenta manter ativos os laços de responsabilização entre agentes do Estado para com os seus cidadãos. Isso se traduz como uma obrigação do agente governamental em dar justificativas dos seus atos à esfera pública e instituições fiscalizadoras. Trata-se sobretudo de um processo que envolve responsividade, responsabilidade, publicidade e justificativa, com a possibilidade de punição ou sanções para a parte “*accountable*” que não cumprir com suas obrigações.

O autor ressalta ainda que nem toda prática de responsividade contém *accountability*. Ou seja, todo processo de *accountability* precisa de mecanismo de responsividade, porém, nem todo mecanismo de responsividade em si contém *accountability*. Exemplo é a resposta produzida por um órgão ou autoridade em uma

ferramenta pública para qualquer cidadão. Nem sempre aquilo envolve responsabilização ou justificativa consistente ao requerente de tal dado.

Silva (2011, p. 131) nos aponta ainda como “materializações” de responsividade no ambiente digital:

Em serviços *online* (em que o cidadão gera uma demanda e obtém uma resposta na forma de serviço); em dispositivos voltados para dar respostas informativas (como e-mail, formulário para tirar dúvidas ou solicitar resposta) e, também, na interação dialógica mais densa promovida através de recursos como *chats*, fóruns online de discussão entre agentes do Estado e cidadãos. Para que um sítio governamental seja considerado responsivo, é preciso justamente abarcar essas diversas formas de responsividade, que pode ocorrer de modo qualitativamente distinto”

Estas distinções serão tratadas nas próximas seções deste trabalho, são os níveis qualitativos em que tais requisitos democráticos se realizam.

### 2.3 Porosidade

O terceiro requisito democrático trata-se da Porosidade, ou a capacidade do Estado em receber contribuições e agregá-las de forma consistente e efetiva na construção de políticas e seus processos.

Segundo Sivaldo Silva, este “tripé sistêmico [publicidade, responsividade, porosidade]” se completa na busca por “um Estado mais aberto à opinião do cidadão”.

Este é o requisito democrático que mais incorpora as demandas de participação pois se trata da abertura de *inputs* (do inglês, entrada de dados) na produção da decisão política, isto é, participação *stricto sensu*. Porém, isso não quer dizer que participação seja sinônimo de porosidade. (SILVA, 2011, p. 132)

Como aponta o doutor Silva, nem sempre quando há participação há porosidade, a mera existência de inputs para informação não garante a porosidade, ponto importante nesta análise do Portal E-Cidadania, questão que melhor abordaremos na análise dos dados sobre as ferramentas do Portal em si.

Outra crítica é a de que nem sempre um site transparente é participativo e poroso. Ele demonstra que sites governamentais que tem um vasto material divulgado sobre o Estado (publicidade) e um bom canal de respostas (responsivo) “pode não ser considerado participativo, apenas transparente e dialógico. Se um site



for poroso, isto é, com aberturas para receber e incorporar a opinião do cidadão, haverá maiores indícios de participação” (SILVA, 2011, p.134).

## 2.4 Visão Liberal X Visão Participacionista e a Porosidade

Silva nos alerta ainda para um ponto de vista importante quanto às visões das diferentes escolas e tendências políticas na democracia atual sobre a forma de participação dos cidadãos. Ele aponta a importância da captação das vozes do povo no processo de decisão política como uma exigência democrática, mas afirma que a excessiva “ênfase” dada à representatividade deve ser debatida.

Assim ele define (SILVA, 2011, p. 132), na democracia representativa, como o Estado se torna suscetível à opinião pública, por dois meios:

- 1) Através da influência do cidadão sobre seus representantes (isto é, de modo indireto, através dos processos eleitorais, *lobby*, grupos de pressão etc., pois quem de fato vai decidir sobre os temas será o representante eleito;
- 2) Através da incidência do cidadão no processo de decisão política em si (ou seja, de modo direto, principalmente via mecanismos plebiscitários nos quais a decisão é posta diretamente para votação do cidadão, sem intermediários).

Silva considera que nos últimos 50 anos, as “perspectivas liberais tem tratado esta abertura do Estado à opinião pública como influência”, ou seja, formas mais indiretas de participação. No bojo dessa afirmação, ele constata a compreensão deste prisma do Estado como disputa entre grupos de interesse, sem tanto considerar a incidência dos indivíduos nos processos. Ele complementa citando que “as perspectivas de tempero marxista ou republicano (a exemplo da democracia participativa) irão defender uma aproximação das condições de incidência, isto é, participação política *stricto sensu*”.

Ele afirma praticamente, ilustrando as definições e perspectivas das “escolas” (SILVA, 2011, p. 133).

[...] As eleições seriam, segundo esta visão [liberal], o momento essencial de abertura do Estado à opinião do cidadão, complementada, no segundo plano, por mecanismos de influência e controle civis sobre os agentes governamentais.

Por outro lado, na perspectiva de correntes participacionistas de democracia, seria necessário abrir o Estado para além do momento eleitoral, criando outros mecanismos que possam permitir que o cidadão tome parte na produção da decisão política.

Segundo o autor, na prática, “formas mais elementares de porosidade estão vinculadas à visão liberal”, naturalmente menos ligada e até combativa com relação ao Estado. Em contraponto, “formas mais robustas de porosidade estão correlacionadas à visão participacionista”, afirmou Silva.

## **2.5 Cinco níveis qualitativos x três requisitos democráticos**

Assim, definidos os três requisitos básicos para um processo de fortalecimento democrático por meio de ferramentas digitais, Silva nos convida a analisar os canais, a robustez e capacidade de interface qualificada, ou não, do Estado por meio de suas ferramentas com o cidadão, mantendo divulgação de informações (publicidade) com qualidade e atualidade, capacidade de resposta em tempo hábil e qualificada (responsividade) de incorporação da opinião dos mesmos no processo decisório.

Ele descreve inicialmente modos mais densos e menos densos de realizar essa “relação comunicativa”, que pode ser “estabelecida no ambiente digital”.

É o que podemos chamar de níveis qualitativos, que são na verdade, dimensões transversais a todos os três requisitos. Assim é possível identificar a existência de cinco tipos de relações comunicativas (ou níveis qualitativos) através das quais os três requisitos podem ser mediados. Estas seriam relações do tipo:

(1) Utilitária; (2) Informativa; (3) Instrutiva; (4) Argumentativa; (5) Decisória. (SILVA, 2011, p. 135)

Ele as descreve mais especificamente correlacionadas no quadro 1 que demonstramos abaixo, no qual relaciona e aponta que tipos de relações são possíveis e que tipos de ferramentas digitais podem cumprir essa função em uma interface digital de sites governamentais.

Quadro 1: Requisitos democráticos x níveis qualitativos			
<i>Requisito Democrático</i> <i>Tipo de Relação Comunicativa (ou nível)</i>	<b>PUBLICIDADE</b>	<b>RESPONSIVIDADE</b>	<b>POROSIDADE</b>
<b>UTILITÁRIA</b>	Tornar o Estado mais visível/ transparente ao cidadão através de uma relação instrumental (quando interface opera para gerar um serviço, um produto com fim em si mesmo)	Tornar o Estado mais responsivo ao cidadão através de uma relação instrumental (quando a interface opera para gerar um serviço ou produzir um produto com fim em si mesmo)	Tornar o Estado mais suscetível ao cidadão através de uma relação instrumental (quando a interface opera para gerar um serviço ou produto com fim em si mesmo)
	Direção principal do fluxo: <i>output</i> do Estado	Direção principal do fluxo: <i>input</i> no/ <i>output</i> do Estado	Direção principal do fluxo: <i>Input</i> no Estado
	Exemplos: ferramentas de busca; mapa do site; índices remissivos; manual de uso do portal etc.	Exemplos: serviços possíveis de serem realizados através da comunicação mediada; emissão de documentos burocráticos; pagamento <i>online</i> , etc.	Exemplos: Ferramentas de coleta de preferências de perfis, ou dispositivos de monitoramento do usuário na rede.
<b>INFORMATIVA</b>	Tornar o Estado mais visível/ transparente ao cidadão através de uma relação informativa (informação enquanto mensagem).	Tornar o Estado mais responsivo ao cidadão através de uma relação informativa (informação enquanto mensagem).	Tornar o estado mais suscetível ao cidadão através de uma relação informativa (informação enquanto mensagem).
	Direção principal do fluxo: <i>output</i> do Estado	Direção principal do fluxo: <i>input</i> no/ <i>output</i> do Estado	Direção principal do fluxo: <i>Input</i> no Estado
	Exemplos: Notícias, propagandas, informativos, diário oficial, etc.	Exemplos: ferramentas de e-mail, formulário para tirar dúvidas ou solicitar resposta, ou até mesmo <i>chats</i> com este mesmo fim, desde que sejam privados (ou seja, entre o indivíduo e o agente) etc.	Exemplos: sondagens de opinião ou questionários de marcação objetiva e mecanismos afins.
<b>INSTRUTIVA</b>	Tornar o Estado mais visível ao cidadão através de uma relação instrutiva.	Tornar o Estado mais responsivo ao cidadão através de uma relação instrutiva.	Tornar o Estado mais suscetível ao cidadão através de uma relação instrutiva.
	Direção principal do fluxo: <i>output</i> do Estado	Direção principal do fluxo: <i>input</i> no/ <i>output</i> do Estado	Direção principal do fluxo: <i>Input</i> no Estado
	Exemplos: textos ou ferramentas sobre história e organização da instituição; <i>hotsites</i> educativos para crianças; páginas que esclareçam o funcionamento; organização; administração; etc.	Exemplos: fóruns <i>online</i> , <i>chats</i> , ou lista de discussão públicos, voltados para esclarecer uma campanha, um projeto, uma ação ou o próprio funcionamento do Estado; etc.	Exemplos: formulários <i>online</i> ou ferramentas similares voltados para colher a opinião textual (instruída) do cidadão sobre um projeto, uma ação ou uma atividade do Estado.
<b>ARGUMENTATIVA</b>	Tornar o Estado mais visível/ transparente ao cidadão através de uma relação argumentativa.	Tornar o Estado mais responsivo ao cidadão através de uma relação argumentativa.	Tornar o Estado mais suscetível ao cidadão através de uma relação argumentativa.
	Direção principal do fluxo: <i>output</i> do Estado	Direção principal do fluxo: <i>input</i> no/ <i>output</i> do Estado	Direção principal do fluxo: <i>Input</i> no Estado
	Exemplos: textos ou ferramentas na forma de documentos, relatórios, dossiês, programas, balancetes, prestação de contas, documentos integrais sobre ato de agente do Estado, etc.	Exemplos: fóruns <i>online</i> , <i>chats</i> ou listas de discussão públicos ou outras ferramentas dialógicas de cunho deliberativo, ou seja, que tenham uma decisão ou um conflito de fundo e que o Estado prontifique a dar justificativas ou razões públicas sobre o tema.	Exemplos: formulários <i>online</i> ou ferramentas similares voltados para colher propostas discursivamente estruturadas que visam ser subsídios a serem levados em conta no processo da decisão política.
<b>DECISÓRIA</b>	-----	-----	Tornar o Estado mais suscetível ao cidadão através de uma relação imperativa, isto é, baseada no recebimento de posições que, somadas, são tratadas como ordem, tomada de decisão.
	-----	-----	Direção principal do fluxo: <i>input</i>
	-----	-----	Exemplos: voto, plebiscito, referendo mediados por ferramentas de comunicação.

Fonte: SILVA, 2011, P. 136-137

### 3 O E-CIDADANIA: ANÁLISE E RESULTADOS

O Programa e o Portal E-Cidadania foram instituídos por meio do Ato nº 3 de 2011, da mesa Diretora do Senado Federal, com previsão de lançamento da primeira versão do Portal em maio de 2012 e a segunda versão em novembro daquele ano. Coordenado pelo Serviço de Apoio ao Programa e-Cidadania, submetido à Secretaria de Comissões do Senado, o Programa foi previsto legalmente pelo Ato número 3 de 2011 da Mesa Diretora da Casa (Anexo A).

Veja a alguns artigos do ato e seus principais objetivos:

#### ATO DA MESA Nº 3, de 2011

Institui o Programa e o Portal e-Cidadania.

Art. 1º Fica instituído no Senado Federal o Programa e-Cidadania, com o objetivo de estimular e possibilitar maior participação dos cidadãos, por meio da tecnologia da informação e comunicação, nas atividades legislativas, orçamentárias, de fiscalização e de representação da Casa.

Art. 2º O Programa e-Cidadania contará com instrumentos e recursos tecnológicos de interação entre a sociedade e o Senado Federal, baseados no uso da internet e outros canais de comunicação interativos, com vistas a:

I - ampliar o conhecimento da sociedade sobre o funcionamento do Poder Legislativo, em especial do Senado Federal e do Congresso Nacional;

II - aprimorar o fornecimento de informações sobre as atividades do Senado Federal;

III - obter dos cidadãos sua avaliação sobre os resultados das ações legislativas e fiscalizadoras do Congresso Nacional;

IV - fomentar a participação da sociedade nas discussões dos temas legislativos em pauta, assim como no processo de definição, execução e avaliação de políticas públicas;

V - proporcionar mecanismos pelos quais os cidadãos brasileiros possam oferecer sugestões de textos legislativos, em conformidade com os preceitos constitucionais e regimentais estabelecidos;

VI - estimular o engajamento dos cidadãos brasileiros no processo democrático.

Como fica demonstrado pela íntegra do documento, o Programa tem objetivo de estimular e possibilitar maior participação dos cidadãos, por meio da tecnologia da informação e comunicação nas atividades legislativas, orçamentárias, de fiscalização e de representação da Casa, envolvendo para tanto os devidos recursos técnicos e de linguagem que tornem tais possibilidades interessantes e práticas para acesso da população, acadêmicos ou participantes do processo legislativo da sociedade em geral.

O documento se faz revelador de uma objetividade e clareza de propósitos que demonstra enorme atualidade. Ainda assim, vamos analisar com

mais cuidado as funcionalidades e as ferramentas adicionadas a elas, bem como os resultados alcançados nos últimos dois anos de atuação mais intensa.

### **3.1 Breve histórico da Legislação Participativa no Senado**

A Comissão de Legislação Participativa foi criada por força da resolução nº 64 de 2002, por sugestão da Senadora Marina Silva. Em 2005, a Resolução nº 1, que alterou o Regimento Interno do Senado Federal agregou a Comissão de Legislação Participativa à Comissão de Direitos Humanos daquela Casa.

Diferente do que se possa imaginar, as formas de participação legislativa da sociedade mais acessadas hoje não são as mesmas da Iniciativa Popular, prevista no artigo 61, inciso 2º da Constituição Federal. Esta tradicional e legítima forma de participação da sociedade é um recurso complexo, que exige a coleta de milhares de assinaturas de cidadãos brasileiros proporcionalmente aos estados, um esforço hercúleo para algo tão necessário e por vezes urgente.

Em verdade, a recepção de demandas e Sugestões Legislativas (Sugs) já eram praticadas por meio de outra Resolução, que previa a proposição de Sugs somente por pessoa jurídica, ou seja, instituição de caráter privado, excetuando-se partidos políticos. O artigo 102-E do Regimento Interno do Senado prevê a possibilidade, apesar do que a cultura de proposições dessa natureza não ganhou a escala que hoje o tem com apoio dos recursos da rede mundial de computadores.

O Senado Federal tem buscado ampliar instrumentos e pontos de contato com a sociedade, vide os mais de 30 perfis de redes sociais que hoje são mantidos por diversos órgãos da Casa. Objetivamente, as formas mais práticas de inserção da voz cidadã e do indivíduo, além das próprias instituições, tem chegado com menor custo e maior escala com a força e a democratização do acesso à internet, como já apontado pela Pesquisa da Mídia Brasileira citada no capítulo 1 deste trabalho.

Mas foi a instituição do Ato nº 3 de 2011, com a criação do Conselho fundador e a previsão do Portal E-Cidadania que esse processo ganhou corpo. Passamos agora à descrição deste processo e análise de seus resultados no período 2013, 14 e até meados de 2015 para avaliação dos avanços democráticos alcançados neste período.

### 3.2 O Portal: Ferramentas, dados e análise segundo os critérios democráticos de Silva

O Portal E-Cidadania alcançou, somente em seus primeiros três anos de funcionamento, a média expressiva de 12 milhões de acessos. Mais especificamente foram 12.055.188 de acessos individuais entre maio de 2012 e junho de 2015. O crescimento dos acessos fica mais claro com o alcance analisado mês a mês, quando se constata que desde fevereiro de 2014 todos os meses tem mais de 100 mil acessos por mês, sendo naquele ano os primeiros dois meses com acessos mensais maiores que um milhão, como também no mês de maio de 2015.

Uma característica constatada logo na primeira página do Portal é a “limpeza” do projeto, marcado por cores claras ao fundo, dando leveza à sensação de quem assiste aos gráficos e ao “*layout*” (formato) da página principal. Assim também os poucos índices (denominados *menus*) para escolha das opções de encaminhamento de acordo com o interesse do leitor (a) / usuário (a) também denota cuidado pela simplicidade, visando maior audiência dos (as) interessados (as).

Figura 1: Print screen do layout do Portal e as três abas principais que o compõe.



Fonte: Portal E-Cidadania

O Portal tem como principais objetivos atender às funções constitucionais previstas para o Legislativo brasileiro. Assim em seu Ato de Fundação (ver anexo A) ficou decretado:

§ 1º 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, 2011, Ato da Mesa nº3).

Neste ponto passamos a realizar a descrição das diversas ferramentas de interatividade mantidas pelo Portal descrevendo seus resultados de uso nos últimos três anos, bem como realizando a análise segundo os critérios democráticos, níveis qualitativos apontados pelo professor Sivaldo Pereira da Silva, avaliadas também do ponto de vista do profissional responsável da gestão da ferramenta, o senhor Ayrton Aragão, coordenador do Serviço de Apoio ao Portal E-Cidadania.

### **3.3 E-Representação**

Logo após a primeira barra de ferramentas estão dispostos em três colunas centrais os três modos de acompanhamento e participação da sociedade dos processos legislativos previstos pelo Ato nº 3.

O primeiro dos ícones disponíveis é o e-Representação: “espaço destinado à expressão da opinião e manifestações do cidadão sobre temas de interesse da sociedade e projetos em tramitação”, como delimita o Ato.

Voltado para expressão de opiniões e manifestação do cidadão, tem como ferramentas:

#### **3.3.1 Audiências Públicas Interativas**

Solicitadas por Senador para interação com a população e grupos de interesse. As audiências são transmitidas via internet (*streaming*) abertas ao público, com possibilidade de os cidadãos enviarem comentários e perguntas aos Senadores e convidados. Esta é uma das atividades que geram alto índice de engajamento pelo acompanhamento da população dos debates realizados nas Comissões do Senado, com a possibilidade de interatividade em tempo real, ou muito rápido, já que os comentários de internautas chegam a ser repassados para as autoridades ainda no

curso das audiências para estímulo ao debate, com opiniões, perguntas e questionamentos. No próximo quesito de análise estaremos pontuando o grau de atenção a dimensões democráticas dessa prática.

Figura 2: Print Screen de tela do portal durante uma transmissão de audiência interativa ao vivo.



Fonte: PORTAL E-CIDADANIA, 2014

## Resultados e alcance

Em 2013, quando do início da coleta dessas informações e realização das transmissões, recepção dos comentários e participações cidadãos, ocorreram 58 audiências com esta interatividade, com menos de 1000 comentários (966), e cerca de 145 pessoas inscritas como participantes *online*.



Figura 3: Print Screen da tela do Portal na lista de audiências públicas em curso que podem ser acessadas pelo cidadão naquele período (abril de 2014).



Fonte: PORTAL E-CIDADANIA, 2014

No ano seguinte, houve um salto significativo destas participações. Foram 98 audiências realizadas, somadas a 6.696 comentários, opiniões ou questionamentos de cidadãos registrados pelo Mural do Cidadão, pela interação de cerca de 1.015 internautas engajados na proposta ou nos debates. Vale ressaltar que este avanço ocorreu em um ano atípico para a Sessão Legislativa, com a realização da Copa do Mundo da Fifa, realizada no Brasil, bem como as Eleições 2014, o que pode ter acarretado num decréscimo do número de audiências realizadas naquele ano, apesar de que houve crescimento exponencial destes resultados.

Figura 4: Fluxograma ilustrativo de ações realizadas em audiência pública interativa.



Fonte: SEAPC – Serviço de Apoio ao Programa E-Cidadania.

### Análise

As audiências públicas interativas são uma das ferramentas de maior importância para as diversas possibilidades de acompanhamento da população de vários tipos de atividades realizadas nas Comissões do Senado Federal. Nesse sentido, observa-se que a transmissão em tempo real das audiências garante em grande medida o cumprimento de requisitos democráticos como a Publicidade e especialmente a Responsividade, em seus níveis qualitativos Utilitários e Argumentativos, como pontuado na Tabela de Requisitos e Níveis Qualitativos na qual nos referenciamos para analisar o Portal E-Cidadania neste trabalho.

A Publicidade mostrou seu nível qualitativo Utilitário, segundo a proposta de Silva, pois esse critério democrático se reforça com as audiências públicas pela transmissão em tempo real associada aos documentos de referência publicados diretamente no Portal, facilmente acessíveis ao lado da tela de transmissão da audiência, publicados em *hiperlinks* diretos para os documentos explicativos sobre o tema em debate. Outro nível qualitativo aplicado nesta dimensão democrática da publicidade no caso das Audiências públicas dá-se por “Tornar o Estado mais visível/ transparente ao cidadão através de uma relação argumentativa”, como afirma o autor. Isso fica ilustrado pela exposição de dados e apresentações em

“tempo real” realizadas por representantes de órgãos públicos do Executivo, Judiciário e Legislativo, tudo exposto em multimídia para acesso da população.

A Responsividade, da mesma forma que a publicidade é constatada nas relações comunicativas instrutivas e argumentativas. Isso fica claro pela possibilidade direta de colaboração e participação do debate por parte dos usuários pelo Mural do Cidadão, que se localiza exatamente abaixo da tela de transmissão do vídeo da audiência. Tem caráter instrutivo enquanto requisito da responsividade por esclarecer inúmeras facetas do Estado em tempo real, com a impressão das mensagens publicadas pelos participantes via internet e repasse das mesmas aos senadores (as) presidentes das audiências. Inúmeros deles lêem as colaborações, sejam questionamentos, sugestões ou opiniões em tempo real, permitindo ao cidadão acompanhar a atenção daquele parlamentar sobre suas colocações. O caráter argumentativo desse requisito democrático se constata pelos exemplos apontados por Silva no (Quadro1) que referência sua metodologia de análise.

Exemplos: fóruns *online*, *chats* ou listas de discussão públicos ou outras ferramentas dialógicas de cunho deliberativo, ou seja, que tenham uma decisão ou um conflito de fundo e que o Estado prontifique a dar justificativas ou razões públicas sobre o tema. (SILVA, 2011, p. 136, 37, 38)

Silva aponta o “cunho deliberativo”, ou seja, que tenha um caráter decisivo ou algum conflito envolvido. Habitualmente as audiências públicas tem caráter conflituoso, alguma situação que exige discussão, seja instrução de projetos de lei, denúncias, encaminhamento de soluções diversas, em torno de temas que exigem o envolvimento de representantes dos Três Poderes da República, e especialmente as vozes da sociedade civil, a esfera pública. E ainda, de tais audiências podem sair diferentes formas de encaminhamentos, desde a proposição de Projetos de Lei por parte dos Senadores presentes, até a realização de diligências dos parlamentares para constatação de uma situação *in loco*, ou exigência de informações de outros órgãos dado o Poder fiscalizador do Senado. Portanto, qualquer colocação de cidadão por meio do Mural, que seja impressa e selecionada durante a audiência pode ser lida pelo parlamentar e tornar-se uma ação ou cobrança, ainda durante a realização da própria atividade.

Como explica o coordenador do Serviço de Apoio ao Programa E-Cidadania (SEAPC), Ayrton Aragão (Entrevista na íntegra, ANEXO B), é impossível

que milhares de mensagens sejam lidas em tempo real pelo parlamentar, mas muitas colaboram para o debate e fortalecem a amplitude das audiências.

Ele recorda o exemplo prático das transmissões ao vivo pela internet da Sabatina do mais recente ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Edson Fachin. Segundo Aragão, o exemplo do impacto das colaborações publicadas via Portal foi instantâneo, pela coleta das mais de 600 opiniões e questionamentos emitidos por internet por parte da assessoria parlamentar do Senador Ronaldo Caiado (DEM-GO) e apresentação das mesmas em forma de gráfico demonstrando o acordo ou desacordo da população participante pela internet com a admissão do novo ministro.

As sabinas são função constitucional do Senado, mas as inúmeras formas de colaborações e questionamentos potencializam o caráter responsivo e de publicidade referidos às Audiências Públicas Interativas, sendo o Portal os olhos e ouvidos de qualquer cidadão interessado e com acesso à internet, em qualquer ponto do Brasil e do mundo.

### 3.3.2 Proposta de debate

Apresentadas por cidadãos via Portal. Se apoiada por dez mil pessoas em três meses a Proposta de debate é encaminhada à Comissão pertinente na forma do Regimento Interno do Senado Federal, Art. 93, II, § 1º. A proposta de debate é uma provocação ao Senado para discussão e realização de audiência pública sobre um determinado tema. Gera compromisso regimental de realização do debate, habitualmente promovido com participação de representantes da sociedade civil, do mercado ou agentes de Estado além dos próprios Senadores que tenham interesse pelo tema. Apesar disso não estipula prazo para a realização que fica condicionada à agenda da Comissão.

#### Resultados e alcance

Desde 2012 até junho de 2015, foram feitas 1.066 Propostas de Debate, das quais até agora só três foram realizadas. Oito ao todo obtiveram os dez mil apoios de internautas para que fossem realizadas, uma em 2013, outras cinco em 2014 e duas em 2015. Delas, três já foram realizadas em formato de audiências públicas, outras quatro aguardam nas Comissões e uma não foi acatada

Figura 5: Print screen de tela do Proponha um debate nas comissões

**Proponha um debate nas comissões**

**Tema Central ■**  
Descriminalização do porte de drogas para consumo pessoal e o reconhecimento da inconstitucionalidade do Art. 28 da Lei 11.343 de 2006.

**Importância ■**  
A lei de drogas criminaliza conduta que não extrapassa a vida privada do cidadão. O Art. 28 da lei fere o inciso X do Art. V da Constituição Federal, que garante como invioláveis a intimidade e a vida privada. Se o cidadão ofende tão somente bens jurídicos pessoais, não há crime.

**Vinculação a algum Projeto de Lei**  
PLC 37/2013 (Emenda Supressiva ao Art.28 da Lei 11.343/2006)

**Perfil dos convidados**  
Professores e Pesquisadores de Direito Penal

Agentes da Lei Contra a Proibição

Profissionais de Saúde na Área de Redução de Danos

Usuários de Cannabis Medicinal ou outras drogas

**Atenção:**  
Após o registro do seu apoio, você receberá automaticamente um e-mail de validação. Caso não o receba nas próximas horas, podem ter ocorrido

**Número de apoios:**  
= 10.000

**Situação:**  
Na comissão

**Data de Publicação:**  
12/02/2014

**Data Limite:**  
13/05/2014

**Compartilhar:**  
Twitter Facebook +1

**Comissão:**  
→ CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

**Matéria Legislativa:**  
→ SUGESTÃO - SUG 10/2014 de 02/04/2014

Acompanhe esta proposta de debate

Fonte: Portal E-Cidadania.

## Participação

A participação é simplificada e didaticamente explicada no topo do quadro de Propostas de Debate. O interessado (a) escolhe a proposta de seu interesse, se identifica com nome e email e realiza o apoio.

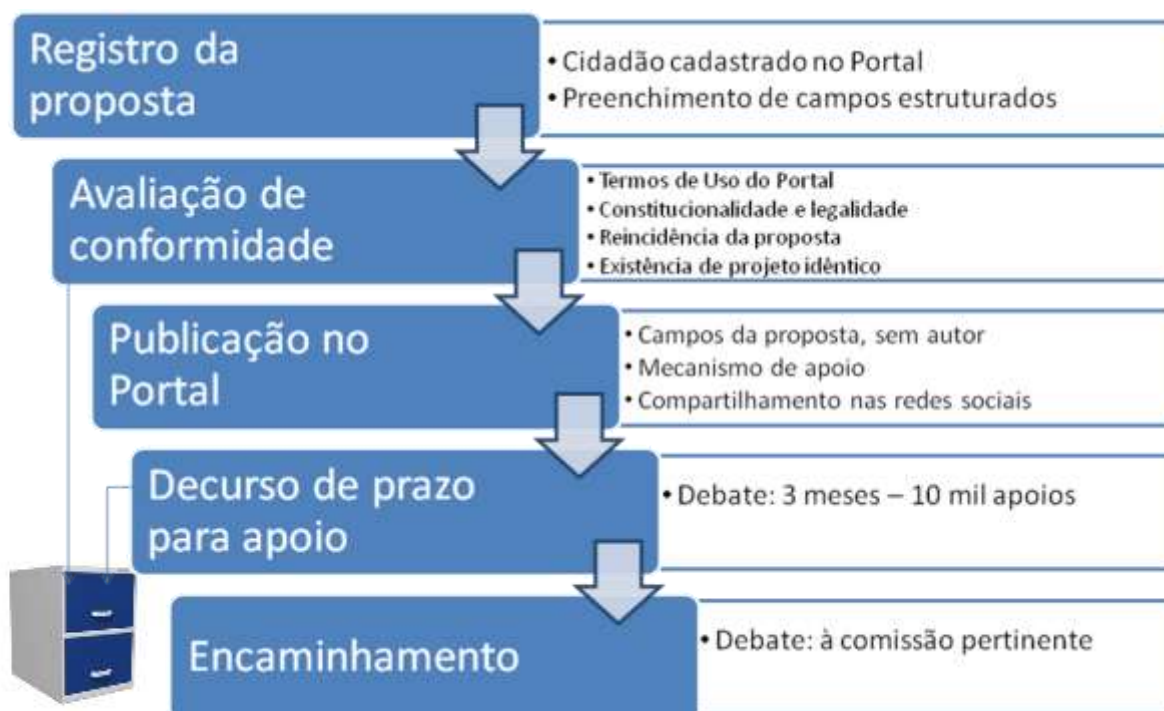
Figura 6: Ilustração de algumas Propostas de Debate

Veja as sugestões de audiência pública que já foram apresentadas. Para manifestar o seu apoio, basta clicar em cima do nome da proposta e seguir para o detalhamento da sugestão. É fácil e rápido, não deixe de participar.

Abertas	
Aguardando envio	Na Comissão
Agendadas	Realizadas
Encerradas	
Propostas de debate abertas para apoio dos cidadãos.	
Proposta de Debate	Apoios
Regulamentação da Lei 12.855, de 02/09/2013, que institui a "Indenização de Fronteira".	6777
A Declaração de interesse social da Flakô: recuperação de um planta industrial, de moradias e da cultura	1476
Unificação e desmilitarização da polícia brasileira	522

Fonte: Portal E-Cidadania

Figura7: Fluxograma das Propostas de debate.



Fonte: SEAPC - Serviço de Apoio ao Programa E-Cidadania.

### Análise

As Propostas de debate trazem em si a capacidade do cidadão propor a realização, por parte dos senadores envolvidos nas respectivas Comissões, de acordo com o tema de interesse (agricultura, economia, educação, etc.) de forma objetiva, buscando para tanto a demonstração de interesse pela quantidade de pessoas engajadas no tema, no caso as dez mil apoiadoras.

Segundo os critérios democráticos propostos pela metodologia que aqui aplicamos, a ferramenta Proponha um Debate nas Comissões seria caracterizada pelos critérios de Publicidade e Responsividade. E enquanto níveis qualitativos, observa-se que são de caráter Instrutivo e Argumentativo.

Em termos de publicidade, o Proponha um Debate fica identificado pela própria natureza pública das audiências a serem realizadas em caso de aprovação. A Responsividade Instrutiva e Argumentativa ficaram explícitas pela busca de esclarecimentos do Estado em torno dos diversos temas, inclusive com a possibilidade eminente de convite a autoridades e órgãos que podem vir ao Senado prestar justificativas e esclarecimentos, mais uma vez em caráter multimídia transmitidos ao vivo pela internet em tempo real pelo Portal E-Cidadania.

Silva reitera em uma de suas passagens afirmando:

Em se tratando de responsividade num sistema democrático, isso consiste em afirmar que os mandatários (agentes do Estado) devem responder aos seus mandantes (cidadãos) quando estes demandam indagações ou questionamentos sobre temas de concernência pública.[...] Isso se traduz como uma obrigação do agente governamental em dar justificativas dos seus atos à esfera pública e instituições fiscalizadoras. Trata-se sobretudo de um processo que envolve responsividade, responsabilidade, publicidade e justificativa [...] (SILVA, 2011, p.129)

Apesar da importância do espaço de resposta provocado a partir de diversos interesses e de distintos grupos sociais, como os que demandam Debates nas Comissões, é importante observar que tais solicitações não tem caráter impositivo aos parlamentares. A sugestão dos debates tem impacto e gera compromisso por seu caráter público, mas, como afirmou o coordenador do Serviço de Apoio ao Programa E-Cidadania (SEAPC), Ayrton Aragão, a efetiva realização dos Debates depende de mais do que a mera apresentação da proposta, e sua consequente recepção pela Casa a partir do alcance dos dez mil apoios.

Aí entra algo muito importante, o E-Cidadania não é uma plataforma que funciona por si só, o cidadão quando traz uma proposta de Debate ou Ideia Legislativa é preciso que ele divulgue sua ideia na sua rede de contatos para convencer seus amigos, outras pessoas, entidades, grupos organizados que sua ideia é boa e merece esse apoio para ser discutida nessa Casa.

Esse é um primeiro passo que a gente vê que não acontece, que a maioria dos que interrompem sua ação na apresentação da ideia. Mas o processo para que ele seja bem sucedido precisa bem mais do que isso. Você apresentar a ideia é o primeiro passo. Ela vai ser analisada e publicada na maioria das vezes. Pode ser que ela seja arquivada logo ali. Mas se ela for publicada, o cidadão precisa fazer o trabalho de publicidade para vender sua ideia. Se ele conseguir os apoios necessários a gente vai encaminhar, sempre.

E a gente avisa, informa e ele pode acompanhar pelo próprio Portal, mas todos eles recebem uma notificação por email dessa tramitação, de que aquela proposta foi para determinada comissão. Mas o que ele precisa fazer? É necessário que ele faça um contato com aquela Comissão. Com o presidente da Comissão, com os senadores daquela comissão, mandar mensagem para os Senadores daquela comissão dizendo que a Comissão recebeu uma proposta que nós apoiamos e queremos essa discussão.

É uma etapa que as pessoas tem que conhecer e tem que ser realizada. E a gente viu por exemplo com a proposta de regulamentação da maconha, o autor efetivamente ligou para o gabinete do senador Cristovam, para a CDH, conosco aqui inúmeras vezes, para pressionar que fosse feita a discussão. (ARAGÃO, 2015, Entrevista anexa)

Segundo as regras, estes espaços e propostas recebidas pelo Programa não tem caráter impositivo, mas são instrumentos que, por meio da publicidade em si geram comoção e tem maior atenção dos parlamentares. Ainda assim, como

pontuado anteriormente, em suas colocações a cerca da democracia moderna James Bohman nos alerta que as duas facetas, democracia e burocracia não são incompatíveis mas podem vir a ser usadas para que o Estado seja mero executor eficiente das ordens de autoridades e não pratique accountability, a responsabilidade de prestar contas sobre atos públicos.

E ainda, se reforça a noção de que nem só de ativismo *online* é feita a ação política. Em muitas situações, como afirmado pelo coordenador do E-Cidadania, Ayrton Aragão, o engajamento pode tornar-se indispensável para a efetiva discussão de certos temas no parlamento, apesar do avanço da existência das ferramentas presentes.

### **3.4 E-Legislação**

Também previsto no artigo sétimo, inciso primeiro do Ato nº 3 da Mesa está o item E-Legislação, a coluna central que orna a página principal do Portal E-Cidadania. O destaque não é por acaso. O E-Legislação prevê as três ferramentas pelas quais os diversos públicos de interesse podem interferir ou influenciar com maior força no processo legislativo em si, para além dos debates. Vamos agora descrever estas ferramentas.

#### **3.4.1 Ideia Legislativa**

A Ideia Legislativa, como prevista no Regimento Interno, artigo 102-E, pode ser apresentada por qualquer cidadão individualmente. A ferramenta permite que seja apresentada uma ideia de proposta de lei, com uma justificativa simples e apresentação do problema que daria origem à proposição. Se aprovada mediante critérios básicos de aceitação (descritos a seguir), a Ideia Legislativa fica publicada no Portal, para apreciação e votação de demais cidadãos, que podem votar para o debate daquela proposta. Caso a Ideia obtenha 20 mil votos ou apoios por meio da internet, ao longo de quatro meses (período em que a proposta fica publicada no Portal), ela torna-se uma Sugestão Legislativa (SUG), que passa a ser debatida na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado (CDH Senado). Um senador ou senadora assume a relatoria daquela Ideia, e busca fundamentos favoráveis ou contrários à sua admissibilidade. Sendo o relator



favorável ou contrário, apresenta seu relatório à CDH Senado, que por sua vez vota pela aprovação ou rejeição da Ideia como Projeto de Lei da Comissão por sugestão da população.

O mecanismo já alcançou algumas Ideias que estão em debate na Comissão, sendo foco de atenção dada a polêmica gerada por alguns dos temas de grande repercussão social, que de outra forma teriam dificuldades em se tornarem projetos de lei pelas mãos de parlamentares, dada a rejeição de alguns setores da sociedade por seu teor.

### Resultados e alcance

Desde o início de operação em 2012, com maior incidência em 2013 e 14 o E-Cidadania já recebeu 2.985 Ideias Legislativas. Em 2012, quando tiveram início as propostas foram 398. Em 2013 foram 774, e no ano de 2014 chegaram a 1.282 Ideias. Só neste primeiro semestre, contabilizados até junho de 2015 já houveram 531 propostas. Em 2013 o primeiro projeto chegou aos 20 mil apoiantes, para que um projeto de lei sobre marketing multinível fosse debatido. Apesar disso, em 2014, três Ideias Legislativas foram às vias de fato, sendo possível sua discussão na Comissão. Debates sobre temas polêmicos como o aborto e a regulamentação do uso da maconha para fins industriais, medicinais e recreativos tomaram conta do noticiário e ampliaram ainda mais a dimensão da construção participativa do processo legislativo.

### Fluxograma

O fluxo das Ideias segue a mesma dinâmica das Propostas de debates com a diferença de serem 20 mil apoiantes, e não dez, num período de quatro meses e não três como na primeira. Reproduzimos apenas o gráfico que demonstra a dinâmica.

Figura 8: Fluxograma das Ideias Legislativas.



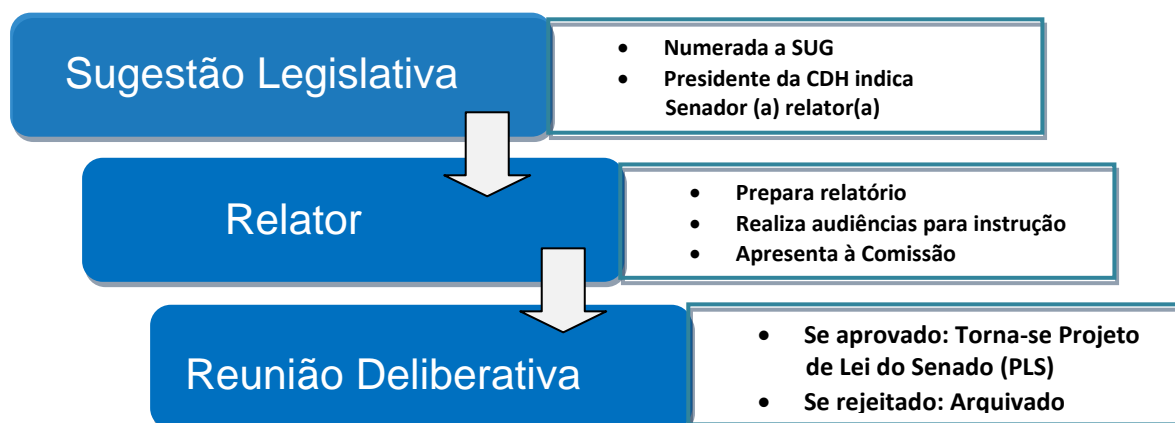
Fonte: SEAPC – Serviço de Apoio ao Programa E-Cidadania

#### De Ideia a SUG (Sugestão Legislativa)

Apesar de seguir o mesmo fluxo dos Debates, o processo tem outra tramitação, já que recebe a denominação de Sugestão Legislativa e numeração para tramitar na Comissão a partir do alcance dos 20 mil apoios.

Devidamente numerado, o Processo é distribuído para um senador ou senadora relatora segundo indicação do (a) presidente (a) da Comissão. Este relator ou relatora ficam responsáveis por analisar a admissibilidade ou não da Ideia. Ele ou ela apresenta seu relatório favorável ou contrário em Reunião Deliberativa da CDH Senado. Caso seja aprovado pelos integrantes da Comissão a Sugestão Legislativa passa a tramitar como Projeto de Lei do Senado de autoria da Comissão de Direitos Humanos, quando recebe a proposta de redação de texto legal.

Figura 9: Fluxograma de tramitação de SUG



Fonte: SEAPC – Serviço de Apoio ao Programa E-Cidadania

### Análise

Este é um dos componentes do Portal que mais chama atenção pelo envolvimento social que promove e as paixões que já suscita em sua trajetória.

Este processo nos leva a reflexão sobre quais critérios democráticos reforça, bem como em que níveis comunicativos isso se representa. Ao analisar as categorias para possível classificação da ferramenta fica constatado que ela atende especialmente ao requisito da Porosidade do Estado, em nível argumentativo, ou seja, “formulários *online* ou ferramentas similares voltados para colher propostas discursivamente estruturadas que visam ser subsídios a serem levados em conta no processo da decisão política”, como nos aponta Silva em seu quadros descritivo das definições de cada nível qualitativo.

O fluxo, como apontado pelo quadro é dirigido do cidadão para o Estado, que se demonstra aberto a receber a contribuição em forma de Ideia de lei, projeto sem exigência de formação do cidadão ou cidadã que a propõe, mas com mínima necessidade de explicação do problema que o origina e a que se propõe resolver.

Essa forma de proposição de Ideias Legislativas, que se aprovadas pelos senadores tornam-se Projeto de Lei e passam a tramitar no Senado, são uma das maiores expressões dessa nova forma de proposição de temas complexos, por vezes esquecidos ou até abandonados pelo Sistema Político.

Com cerca de três mil ideias propostas, dentre arquivadas e processadas, apenas quatro de fato chegaram ao debate na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado, com o apoio das 20 mil pessoas necessárias.

Três delas chamaram muita atenção pela atualidade e polêmica de suas pautas: autorização do porte de armas, legalização da maconha para fins recreativos, industriais e medicinais e a legalização do aborto até o terceiro mês de gravidez com atenção do Sistema Único de Saúde.

Como aponta Silva, nem sempre um site é poroso por ter mecanismos de recepção de demandas populares. Assim também o demonstra o coordenador do E-Cidadania, Ayrton Aragão. Ayrton defende a necessidade do engajamento de cada cidadão interessado em suas demandas, como ficou explícito na análise das Propostas de Debate nas Comissões. Isso reforçou a visão de contraponto entre a linha liberal do processo e a visão participacionista como colocada pelo professor Silva. Ele definiu a influência como meio de atuação na política por parte dos indivíduos agindo diretamente no corpo-a-corpo com parlamentares e gabinetes, por meio de relações pessoais, *lobbys* e organizações. Já a Incidência seria outra forma de colocação da vontade popular para realização de seus objetivos, com atuação direta em plebiscitos e votações principalmente, mas com o avanço das ferramentas digitais percebe-se uma aproximação das esferas de atuação, casando processos de atuação direta, tendo como intermediário as ferramentas digitais.

Não é descartada a atuação por Influência, já que a proposta precisa ser defendida, segundo a experiência de Ayrton Aragão, mas o processo é facilitado e o cidadão ganha confiança e facilidade para compreender os mecanismos, chegando mais perto dos processos decisórios, antes tanto mais burocratizados e complexos.

Talvez seja um método mais caro, mais trabalhoso, mais lento de trazer uma ideia para o Senado. Mas um cidadão individual não teria como fazer isso. Ele até pode fazer isso, ligar para algum Senador e dizer: Senador, tenho uma ideia! Se o senador gostar ele vai lá e protocola uma ideia. Mas pode não conseguir, pode ter se frustrado em outros momentos. E aí via E-Cidadania te dá um certo isolamento, você manda uma mensagem para seus amigos, mobiliza dali.[...]

[...] Um sindicato fazê-lo é mais fácil, claro, e fortalece a democracia e a cidadania. Mas aquele que vem de um grupo ou indicado por um sindicato também descobre na ferramenta que pode individualmente pode também fazer sua demanda, que não tem nada a ver com o sindicato, lá de sua cidade ou coisas parecidas. Então, para a gente é normal, vemos que grupos se apropriam da ferramenta, que o cidadão também apresenta e não sabe o que fazer a partir dali, mas também vimos cidadãos que, sem uma estrutura sindical ou empresarial, conseguiram fazer a ideia chegar à discussão. Para nós, os três encaminhamentos são normais e são da democracia. (ARAGÃO, 2015, Entrevista anexa)

Como Aragão demonstra em seu depoimento, podem haver influências de grupos sociais organizados ou demais instituições, mas a incidência do cidadão se

torna possível e o leva a conhecer os mecanismos do Estado, bem como buscar atuar para fortalecer seus interesses. Ele também analisa o quanto a atuação integrada com os veículos de comunicação do Senado e de fora da Casa tem potencializado a construção destas Ideias Legislativas, com a constante divulgação dos processos participativos.

Ele cita exemplos práticos como o da proposta de legalização da maconha. A Ideia que recebeu os 20 mil apoios necessários e foi debatida intensamente na Comissão de Direitos Humanos do Senado, com mais de seis audiências públicas sobre o tema e milhares de participações nas audiências espera o relatório final para apreciação da Comissão. Mas pelos fatos demonstrados, logo após a quinta audiência pública sobre o tema, o uso medicinal do princípio ativo do Canabidiol, remédio utilizado no combate a doenças raras que envolvem epilepsia grave foram autorizados no país, pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). O relatório final a ser apresentado pelo senador Cristovam Buarque (PDT-DF) ainda precisa ser votado pelos demais senadores, mas é um primeiro sinal de que assuntos dessa envergadura devem voltar à pauta do Senado. Até então nenhum senador ou Senadora apresentara nada do gênero.

A Premissa Concorrencial, ou seja, a influência dos diversos grupos sociais sobre a política, descrita pelo doutor Wilson Gomes, dentre eles setores do mercado, religiosos e etc. ocorre por diversas formas, mas a incidência do indivíduo torna-se um imperativo com a existência de ferramentas como o E-Cidadania.

Apesar disso, o fato da Ideia Legislativa não ter caráter vinculatório, ou seja, o fato de ela ser apoiada por um maior contingente de cidadãos mas não especificamente ter caráter decisório para a proposta, pode levá-la ao descarte pela vontade final dos parlamentares.

Ayrton Aragão lembra que mesmo o Projeto de Lei de Iniciativa Popular, que chega a exigir até um milhão e meio de assinaturas em abaixo-assinado para sua aceitação dessa forma no Congresso, pode ainda, no processo legislativo, ser derrotada e reprovada pela maioria dos parlamentares.

Portanto, classificamos aqui a Ideia Legislativa como requisito democrático da Porosidade, mas definida qualitativamente apenas no nível argumentativo, e não especificamente decisório, que Segundo Silva exigiria um caráter vinculatório em caso de sua entrada nos inputs do Estado.

### 3.4.2 Opine sobre Projetos

Mecanismo simples de declaração por parte do cidadão de seu apoio ou contrariedade sobre algum projeto de lei em tramitação no Senado, foi estabelecido pela Resolução número 26 de julho de 2013. Apesar da simplicidade da ferramenta autoridades afirmam que a relação via web para a percepção sobre impacto dos temas e proposições é um importante termômetro sobre as necessidades e vontades populares e dos diversos setores envolvidos.

Desde sua entrada em operação o Opine já recebeu 176.742 sobre 953 matérias em análise na Casa.

Figura 10: Print screen da tela do Opine sobre Projetos

Projeto	Ementa	Autor
PEC 51/2013 de 24/09/2013	Altera os arts. 21, 24 e 144 da Constituição; acrescenta os arts. 143-A, 144-A e 144-B, reestrutura o modelo de segurança pública a partir da desmilitarização do modelo policial.	Senador Lindbergh Farias

Fonte: Portal E-Cidadania

Chama atenção a possibilidade de repercussão da mesma votação com ícones de compartilhamento via redes sociais, instrumento que facilita a divulgação de determinado Projeto de Lei. Além disso, todos os Projetos em tramitação na Casa são passíveis de votação popular.

Figura 11: Print screen do Portal na página do Opine, em matéria já selecionada.



Fonte: Portal E-Cidadania

Também salta aos olhos o alto índice de classes de servidores do Estado e projetos envolvendo a regulamentação de categorias profissionais e exercícios de certas profissões com intensa participação. Chama atenção caso da Medida Provisória 657 de 2014, apresentado pela Presidência da República, repudiado pela classe da Polícia Federal com 100 mil opiniões contrárias no Portal, e posteriormente reapresentado tendo apoio favorável também declarado pela população dada a nova forma. A correção de rumos do projeto a partir da manifestação online das categorias demonstra a importância daquela ferramenta para que autoridades também saibam as necessidades dos respectivos grupos de interesse.

Figura 12: Alguns exemplos de Projetos e suas votações, num ranking de mais votadas.

Resultados					
Matérias com maior número de opiniões registradas no Portal e-Cidadania (inclui pendentes de confirmação)					
Identificação da matéria			Opiniões registradas		
Proposição	Ementa	Autor	Contra	A favor	Total
MPV 657/2014	Altera a Lei nº 9.266, de 15 de março de 1996, que reorganiza as classes da Carreira Policial Federal, fixa a remuneração dos cargos que as integram e dá outras providências.	Presidente da República	101.100	4.316	105.416
MPV 653/2014	Altera a Lei nº 13.021, de 8 de agosto de 2014, que dispõe sobre o exercício e a fiscalização das atividades farmacêuticas.	Presidente da República	17.515	465	17.980
PEC 34/2011	Dispõe sobre a criação da carreira de médico de Estado.	Vital do Rêgo	48	14.468	14.516
PEC 63/2013	Acrescenta os §§ 9º e 10 ao art. 39 da Constituição, para instituir parcela indenizatória de valorização portempora na Magistratura e Ministério Público, Gim e dá outras providências.		1.746	7.506	9.252
PEC 51/2013	Altera os arts. 21, 24 e 144 da Constituição; acrescenta os arts. 143-A, 144-A e 144-B, reestrutura o modelo de segurança pública a partir da desmilitarização do modelo policial.	Lindbergh Farias	5.059	1.615	6.674
MPV 650/2014	Dispõe sobre a reestruturação da Carreira Policial Federal de que trata a Lei nº 9.266, de 15 de março de 1996, sobre a remuneração da Carreira de Perito Federal Agrário de que trata a Lei nº 10.550, de 13 de novembro de 2002, e dá outras providências.	Presidente da República	28	5.890	5.918

Fonte: Portal E-Cidadania

### Análise

Dentre os requisitos democráticos pode-se observar mais claramente a classificação do Opine sobre Projetos em dois dos três critérios: Publicidade e Porosidade. Em termos qualitativos, ambos se classificam como argumentativos, porém em termos de Porosidade a ferramenta também apresenta um caráter instrutivo. Apesar deste nível qualitativo ter como prerrogativa a abertura do Estado, tendo como direção de fluxo do cidadão para o Estado um espaço para receber colaboração “Instruída”, a possibilidade de Opinião do internauta sobre parte do texto ou de cada cláusula de um Projeto de Lei torna a ferramenta mais específica, convidando o cidadão a se ater a cada trecho, cada capítulo ou inciso do Projeto, dando sua consideração favorável ou não sobre os mesmos.

Nos termos argumentativos, o requisito de publicidade se cumpre de forma clara, por tornar o Estado mais visível expondo os Projetos de Lei à esfera pública sob o julgo da opinião e com ferramentas de redes sociais para propagação da proposta de forma direta, caso a pessoa ou instituição pretenda fomentar qualquer intenção de campanha organizada.

Em termos de Porosidade, pode-se notar uma leve distorção com relação ao critério da forma como o autor o propõe, gerando a expectativa de uma recepção “para colher propostas discursivamente estruturadas que visam ser subsídios a



serem levados em conta no processo da decisão política”. Apesar de não permitir essa “proposta discursivamente estruturada”, abre importante flanco para que pontos de um projeto sejam rejeitados pela população ou interessados em determinada matéria.

Segundo o Coordenador do Portal, Ayrton Aragão, o enorme acesso às ferramentas como o Opine guarda relação muito próxima com a organização das categorias profissionais engajadas neste debate, e em outro aspecto com grupos sociais organizados pela sociedade civil independente. Mas ele reitera que o maior impacto só pode de fato ser sentido após as votações por parte dos interessados. Como no caso já citado por nós, sobre a Medida Provisória que agentes da Polícia Federal derrubaram exigindo revisão da Presidência da República.

[...]O Opine é um dos mais demandados, é um produto muito simples de participar mas ainda precisa de uma reforma importante. Que é traduzir em uma linguagem mais simples, voltando a meta do parlamento britânico, para que o cidadão entenda o que aquilo representa e vai mudar na vida dele. A gente tem um projeto que muda a rotulagem de alimentos com componentes transgênicos. E na redação do projeto a ementa é: Altera a Lei tal. E o cidadão tem que saber que lei é. [...] Mas o cidadão menos informado que entra lá, lê o projeto ele pensa: mas esse projeto é o que vai colocar o rótulo, e não retirar. Só que o que acontece é que ele está retirando o rótulo dos que estão entre 0 e 1%. Só que isto não está claro no texto. Se você conseguir abrir o texto da lei, e comparar o texto vigente, atual, com o texto da proposta, aí fica muito claro qual é a diferença. Mas o cidadão não faz isso, é chamado a dizer sim ou não por um colega que está fazendo uma campanha, mas quando vai olhar o texto da lei ele não entende. Então o Opine tem muita demanda, mas precisa dessa reforma para ficar mais simples, precisamos qualificar melhor a votação para poder entregar um relatório mais consistentes para os Senadores, por exemplo distribuindo por estado, sexo, faixa etária, ainda estamos com resquício do tempo que queríamos o máximo de acesso possível com o mínimo de burocracia. Agora precisamos qualificar melhor essa informação para estruturar essa opinião para levar aos senadores. [...] Mas se isso vai influenciar a decisão dos senadores, temos que avaliar depois das votações. (ARAGÃO, 2015, Entrevista anexa)

### 3.4.3 Consulta Pública

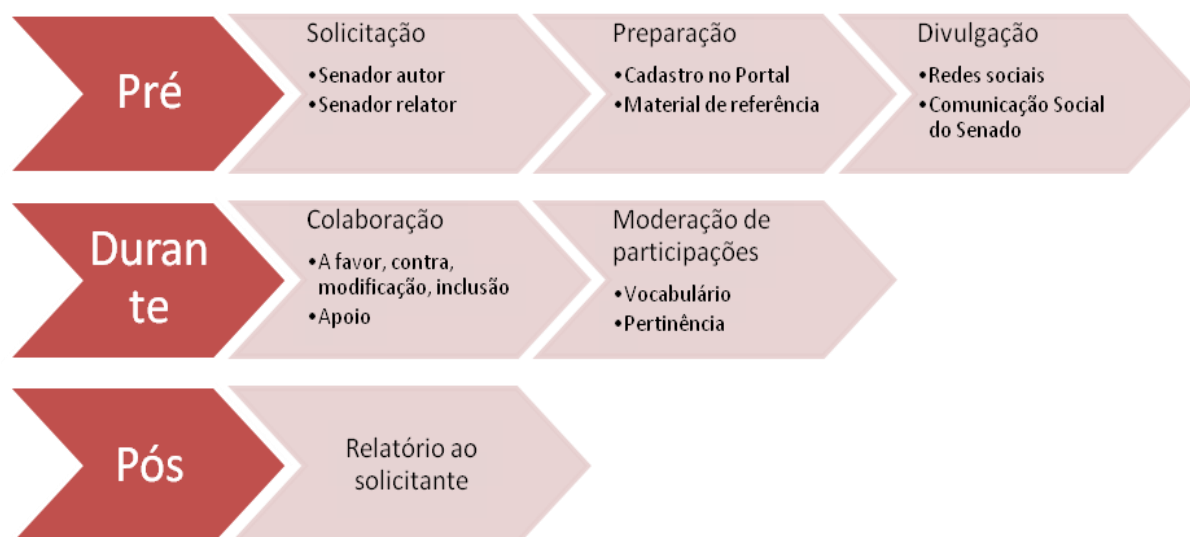
Solicitada por Senador, a Consulta Pública permite a construção colaborativa de textos legislativos por parte dos cidadãos e grupos de interesse e pressão sobre determinados temas.

#### Fluxograma

A Consulta Pública enquanto instrumento de recebimento direto de colaborações e propostas sobre temas em debate na Casa, bem como sugestões de

alteração ou inclusão de propostas que melhorem projetos em debate no Senado é uma importante ferramenta para garantir uma construção participativa no processo.

Figura 13: Fluxograma das propostas de Consultas públicas.



Fonte: SEAPC – Serviço de Apoio ao Programa E-Cidadania.

A fase inicial, tem começo com a Solicitação do Senador autor de algum projeto, ou por parte do Relator do PLS em questão. A segunda etapa é a Preparação, com separação e pesquisa de material de referência, links e o respectivo Cadastro da Consulta no Portal. A terceira parte da fase Pré trata-se da ampla divulgação por meio de todos os veículos de comunicação do Senado, quais sejam a Rádio, TV, Agência e Jornal do Senado, bem como pelas redes sociais da Casa.

Tornada pública, a Consulta chega a fase definida no fluxograma instituído pelo Serviço de Apoio ao Programa como Durante. Nesta etapa, são recebidas as colaborações a favor, contra, modificações e inclusões de ideias, termos, expressões, princípios ou valores e dados. O apoio também é declarado pelos usuários.

A Moderção das Participações ocorre baseada no vocabulário utilizado pelos colaboradores assim como a pertinência ou não da colocação feita.

Após a Consulta é entregue o relatório ao parlamentar solicitante.

Figura 14: Print screen de projeto sob Consulta Pública, na forma como fica disposto para análise do público.

Você está em: e-Fiscalização - Consulta Pública  
CONSULTA PÚBLICA

COMO FUNCIONA

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 397, DE 2011

Altera o § 1º do art. 8º do Estatuto da Advocacia, a fim de estender por três anos a validade da aprovação na primeira etapa do Exame de Ordem.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** O § 1º do art. 8º da Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994 (Estatuto da Advocacia) passa a vigorar com a seguinte redação:

**"Art. 8º** \_\_\_\_\_

§ 1º O Exame de Ordem é regulamentado em provimento do Conselho Federal da OAB, assegurado ao candidato aprovado na primeira etapa, de prova objetiva, o direito de não precisar mais refazê-la, pelo prazo de três anos, considerando-o automaticamente habilitado para a segunda etapa, de prova prático-profissional.

☒ sou a favor   ☐ sou contra   ☐ quero modificar   ☐ incluir dispositivo

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Textos relativos ao projeto

Sou a favor	Modificação	Sou contra
10	12	0

Art. 1º > Caput > Alteração > Art. 8º > § 1º  
Ver todos os comentários do dispositivo

Comentários

**ALEXANDRE F - 15h36 - 07/03/2014**  
Sou a favor da modificação, pois uma vez provada a capacidade nesta primeira fase, não haveria a...

**VANDERLEI A - 12h56 - 28/02/2014**  
§ 1º O Exame de Ordem é regulamentado em provimento do Conselho Federal da OAB, assegurado ao...

**JOSE A - 12h31 - 27/02/2014**  
Sou a favor, pois de acordo com o artigo 133 da Constituição Federal o advogado é indispensável...

Fonte: Portal E-Cidadania

### Alcance e resultados

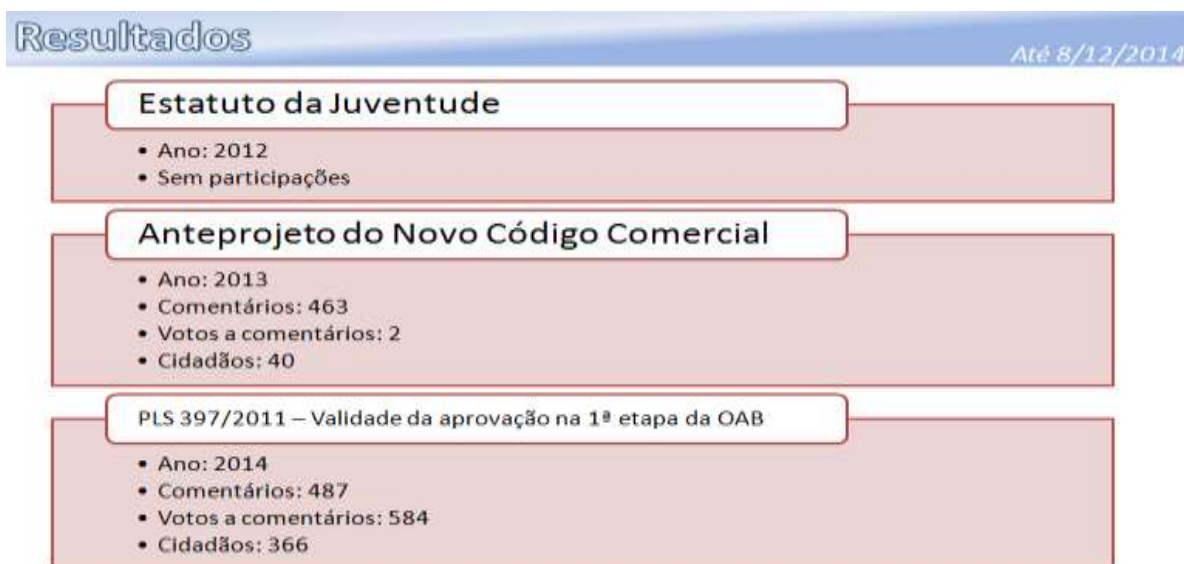
Apenas três Consultas foram realizadas por Senadores até o presente momento. Em 2012, quando foi iniciado o trabalho do E-Cidadania houve a primeira Consulta mas sem adesões, sobre o Estatuto da Juventude. Ela não teve a devida divulgação, segundo informações da Casa.

Em 2013, período analisado com apoio dos resultados do Serviço de Apoio ao E-Cidadania, houve a Consulta sobre o Anteprojeto do Novo Código Comercial, que obteve 463 comentários, dois votos a comentários (em apoio a comentários) por parte de 40 cidadãos. Fica explícito o engajamento dos (as) participantes, já que feita uma média simples observa-se aproximadamente 10 comentários por participante, fato que demonstraria uma sequência de participações no debate.

Já em 2014 as paixões dos advogados do país ganhou a rede por meio do Portal E-Cidadania, tendo como Consulta ao Projeto de Lei do Senado 397, de 2011, que legisla sobre a Validade da aprovação na 1ª etapa da prova da Ordem

dos Advogados do Brasil (OAB). Com questões de reserva de mercado e manutenção do padrão de formação dos juristas do país o tema arrematou 487 comentários, 584 votos a comentários de cerca de 366 participantes da consulta.

Figura 15: Print screen da tela de resultados analisados até 2014 nas consultas. Apenas três solicitadas.



Fonte: SEAPC – Serviço de Apoio ao Programa E-Cidadania

### Análise

Esta ferramenta tem uma importância crucial na democratização dos fazeres e da construção democrática em torno do processo legislativo. Apesar disso, nem tudo são flores, e até o presente momento, poucos foram os parlamentares que solicitaram a realização de tais consultas para colaboração.

Mas este é sem dúvida um dos instrumentos mais referenciais para a Porosidade do Estado, tanto a nível Instrutivo, por receber produção e sugestão textual instruída, como também Argumentativo, permitindo a elaboração em profundidade de emendas e alterações qualificadas como subsídios para a tomada de decisão final das autoridades. Tal ferramenta realiza estes critérios tão cruciais na construção destes processos, apesar de sua baixa utilização. Cumpre ainda importante função informativa no critério Porosidade.

Baseado nas pesquisas realizadas desde sua integração ao Serviço de Apoio ao Programa E-Cidadania, Ayrton Aragão ressalta a importância destes

processos, e relembra as limitações do próprio Estado no trato da participação cidadã em seus processos.

Ele lembra da experiência inglesa, que serviu de referência para o Projeto do E-Cidadania nos moldes como hoje o estudamos. Aragão ressalta que a busca por um Portal mais responsivo, numa linguagem mais fácil, que permita mais pessoas participarem da construção de um projeto de lei com ferramentas como esta é um desafio cada vez mais importante para sua equipe e para o Senado. O gestor comentou algumas experiências da Inglaterra que influenciaram a fundamentação do Programa e ainda podem servir de base para importantes avanços da E-Democracia. E recordou a dificuldade da realização da Consulta Pública sobre o Novo Código Comercial, tema extremamente técnico mas que pode influenciar a vida de milhares de pessoas, apesar da forma como o texto foi construído provoca naturalmente uma exclusão social para a participação, pela polidez e complexidade do vocabulário aplicado, bem como suas características e termos técnicos utilizados. Ele comentou os avanços da Inglaterra nessa democratização dos fazeres de Estado e da participação popular.

Uma iniciativa muito interessante que temos acompanhado é no parlamento britânico, na House of Commons, foi criada uma comissão de democracia digital que tem algumas metas, dentre elas simplificar todo jargão legislativo para que o cidadão entenda o que está sendo feito dentro da Casa. Então você vê, quando a gente fala que foi votado o relatório do vencido, o cidadão não tem a menor ideia do que a gente está tratando. Então, é interessante essa iniciativa lá de que eles querem simplificar a linguagem para tornar esse processo legislativo acessível a todos. E eles tem a meta de tornar o parlamento aberto, interativo, até 2020 salvo engano. E para isso eles querem estruturar ferramenta como a que a gente tem, de audiência interativa, de propostas legislativas, então a gente já tem muita coisa disso. A diferença é que eles já estruturaram uma comissão de parlamentares, técnicos e integrantes da sociedade civil, com um cronograma de trabalho, relatórios apresentados e metas a serem alcançadas e propostas para o parlamento deles.

Fazemos o *benchmark* em relação ao próprio parlamento britânico que tem lá uma ferramenta de petições online. Eles tiveram também uma outra iniciativa muito interessante que sai um pouco fora do tópico, mas que se trata do Red Tape Challenge, desafio à burocracia, uma desregulamentação geral do país, em que o próprio David Cameron chamava as pessoas a opinarem sobre a legislação que estava vigente sobre um período que estava vigente sobre um determinado tema. Então essa semana vamos falar sobre transporte, então toda legislação que não tiver ninguém defendendo a utilidade dela será revogada.

As pessoas vão pela internet, participam de fórum de discussão, votam nas leis, dizem onde é que estão aplicando aquela lei, e o que não tiver ninguém defendendo de uma forma bem estruturada é porque não tem ninguém usando, é desnecessária aquela lei e ela já está apenas trazendo complicação jurídica, achei interessante por envolver este aspecto de consulta à população. (ARAGÃO, 2015, Entrevista Anexa)

### 3.5 E-Fiscalização

A terceira e última coluna do Portal E-Cidadania é a que promove a possibilidade de fiscalização e incentiva o acompanhamento para controle social de políticas públicas. Vamos ver quais as ferramentas multimídia tornam informações de Estado mais próximas do cidadão para controle das finanças.

Figura 16: Print Screen do E-Fiscalização.



Fonte: Portal E-Cidadania

#### 3.5.1 Geo Siga e Siga Brasil

Conjunto de relatórios para acompanhamento da aplicação de recursos federais e das emendas parlamentares ao orçamento. É possível realizar várias combinações filtrando informações de níveis municipais, estaduais e nacionais monitorando a quantidade de recursos disponíveis ou em aplicação a partir de emendas parlamentares.

São Sites com cruzamento de informações de inúmeras fontes federais de aplicação de recursos, com possibilidade de interatividade com os documentos, permitindo a inserção de dados por parte do usuário, para realização de cálculos. Apesar disso exige conhecimentos mais apurados para operação, mas dispõe de demonstrações e manuais resumidos para a utilização.

O GeoSiga, por exemplo, aplica tecnologia de georeferenciamento para acompanhamento das verbas destinadas a estados e municípios e suas aplicações.

Como explica o texto descritivo da ferramenta:

O GeoSIGA apresenta informações sobre transferências federais a estados e municípios por meio de interface georreferenciada (mapas). Para acessar informações dos estados, selecione a aba "Governos Estaduais" e clique na bandeira. Para acessar informações dos municípios, selecione a aba Governos Municipais, escolha Estado/Região e clique nos balões. Se desejar, utilize os filtros de ano, mês ou população. (PORTAL E-CIDADANIA)

#### Análise

De caráter mais voltado ao requisito democrático Publicidade, tal ferramenta garante um importante instrumento no controle social das políticas públicas e da efetividade das ações ou omissões dos parlamentares com relação às políticas que buscam promover. Tal dimensão fica restrita ao nível qualitativo argumentativo, não atendendo a demais níveis do espectro sugeridos por Silva, nem tampouco avança para o caráter responsivo com possíveis ferramentas de comentários aberta ou mesmo a possibilidade de sugestões instruídas para aplicação destes recursos, ou mesmo análises, e porque não debates no requisito da Porosidade argumentativa. Assim, fica patente a dificuldade por parte do Estado debater, a partir deste Portal, a aplicação dos recursos que podem, ou não, tornar reais tantas promessas e propostas publicadas nos anais da história.

### 3.5.2 Orçamento Fácil

Série de vídeos que explicam o orçamento público federal e o respectivo processo legislativo.

#### Análise

A série de vídeos educativos sobre orçamento não estavam visíveis no Portal. A ferramenta deve ter sido retirada do ar mas redispota em outra plataforma, já que outros setores do Senado também trabalham com essa dimensão da interatividade com o público. Todavia, estar junto às ferramentas explicações produzidas em audiovisual colabora imensamente para a interação com o público. Isso não está disposto na interface atual do Portal. Com certeza dificulta tal acesso, inclusive a pessoas com deficiência que poderiam se beneficiar pelo caráter pedagógico dos produtos multimídia que a internet potencializou como nunca na história.

Se disponíveis se encaixariam com tranquilidade no critério Publicidade nos níveis Instrutivos e Argumentativos.



#### **4 ANÁLISE DA APLICAÇÃO DOS CRITÉRIOS E NÍVEIS QUALITATIVOS PROPOSTOS**

A partir da análise das ferramentas do Portal E-Cidadania pelos requisitos democráticos e níveis qualitativos das relações comunicativas propostas pelo professor Sivaldo Pereira da Silva conseguimos observar uma série de avanços na busca pelos ideais democráticos da participação, apesar de perceber também algumas defasagens claras e mesmo limitações que vão além do ideal participacionista ou das dinâmicas de democracia direta e seus riscos. Buscamos assim, analisar esse processo cruzando tais constatações e os critérios nos quais as ferramentas se encaixaram, observando ainda as colocações da entrevista com o gestor do Serviço de Apoio ao Programa E-Cidadania, Ayrton Aragão e a série de constatações e análises feitas pela bibliografia revisada neste trabalho.

Iniciando pelo quadro demonstrativo dos critérios e níveis qualitativos em que foram classificadas as ferramentas do Portal, observa-se que a publicidade, a responsividade e a porosidade são tocadas pelos instrumentos do Portal. E que, em maior ou menor grau, cada uma das ferramentas atende a pelo menos dois níveis qualitativos, especialmente os níveis instrutivos, argumentativos e, em menor medida, informativos. Apesar dessa menor incidência deste último nível ou relação informativa, essa dimensão é devidamente “coberta” pelos inúmeros veículos de comunicação da casa, além da vasta cobertura garantida pelos veículos de comunicação tradicionais que não são objetivamente tema desta análise.

Quanto a cada um dos níveis, há um relativo equilíbrio no atendimento das demandas populares, em especial na publicidade e na porosidade, ou seja, na capacidade do Portal de tornar o Estado mais visível e aberto a participações qualificadas da população, com a possibilidade de sugestão de alterações em redação de projetos de lei e sugestão de novas leis, as Ideias Legislativas.

**Quadro 2: Requisitos democráticos e níveis qualitativos das ferramentas do Portal E-Cidadania**

<i>Requisito Democrático</i> <i>Tipo de Relação Comunicativa (ou nível)</i>	<b>PUBLICIDADE</b>	<b>RESPONSIVIDADE</b>	<b>POROSIDADE</b>
<b>UTILITÁRIA</b>			
<b>INFORMATIVA</b>			Consulta Pública
<b>INSTRUTIVA</b>	Audiência pública interativa	Audiência pública interativa	Opine sobre um Projeto
	Proposta de debate	Proposta de debate	Consulta Pública
	Orçamento fácil		
<b>ARGUMENTATIVA</b>	Audiência pública interativa	Audiência pública interativa	Ideia Legislativa
	Proposta de debate	Proposta de debate	Opine sobre um Projeto
	Opine sobre um Projeto		Consulta Pública
	Siga Brasil, GeoSiga e Orçamento Fácil		
<b>DECISÓRIA</b>			

Fonte: MODELO DE SILVA, aplicado ao Portal E-Cidadania por EHLERS, 2015)

A análise de cada peça e suas nuances, requisitos e níveis qualitativos já foram abordadas nas análises caso a caso. Todavia, neste momento cabe uma análise mais global, observando aspectos críticos, como o baixo índice de caminhos para debate entre os próprios internautas. Fica claro que não há fóruns ou espaços dessa natureza. Obviamente que as ferramentas, pela publicação dos comentários em sequência permite tal função, mas não de forma a realizar o objetivo da interação entre os usuários de forma estimulada, o que pode ser causado por limitações de funcionários e profissionais para monitorar a produção nestas ferramentas como também intenções ou restrições políticas a tal forma de participação que abre precedentes para processos mais acirrados.

Isso fica claro, por exemplo, pelo baixíssimo índice de Consultas públicas realizadas nos três anos de existência da ferramenta, sendo três das quais apenas duas de fato tiveram colaborações. Isso demonstra como, dado que o instrumento depende diretamente da provocação do político, tal expediente que demanda atenção e ao mesmo tempo abertura para a crítica não ganhou o “gosto” parlamentar, ao menos não até o presente momento para a construção legislativa. Recaindo assim no citado afastamento da classe política da população nos momentos não-eleitorais, situação que promove o risco de distorção na visão e propostas do sistema político. Como ressalta Gomes (2011, p. 25) sobre a tendência

de distanciamento entre eleitos e eleitores. “O sistema político contemporâneo tende, como se sabe, a se desconectar da base civil da sociedade (da cidadania, em suma), exceto pelo episódio eleitoral”.

Ainda assim, a existência dessa série de ferramentas, com maior ou menor grau de interatividade, fortalecendo os três pilares democráticos propostos por Silva, nos chama atenção para o novo momento vivido pela população, especialmente pela mediação por parte das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) como instrumento para essa realização. Os dados da Pesquisa Brasileira de Mídia 2015 apontou que mais de 48% da população brasileira já tem alguma forma de acesso a internet, sendo que deste grupo 37% diariamente. A presença de ferramentas de participação como essas na promoção do engajamento cidadão dessas pessoas na democracia brasileira fortalece o processo.

Como afirma o coordenador do Serviço de Apoio ao Programa E-Cidadania, Ayrton Aragão, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) desenvolveu uma série de critérios importantes para a democracia por meio da web ser fortalecida. Nas palavras de Ayrton:

[Integrantes da OCDE] estabeleceram desafios para que o cidadão realmente se aproprie destes mecanismos. E entre estes desafios (a) é preciso disponibilizar o serviço, óbvio, (b) é preciso que o cidadão consiga acessar, (c) que ele saiba que o serviço existe, se ele não souber não vai chegar lá, (d) que você organize o serviço de uma forma estruturada, com interface amigável, fácil, (e) que isso tenha alguma efetividade, (f) que o problema que o cidadão quer que seja resolvido seja encaminhado, resolvido, e é preciso por último (g) que o cidadão confie no tratamento que o órgão, que o governo vá dar àqueles dados sensíveis do cidadão.

Em palavras simples, Ayrton nos descreve alguns dos critérios sugeridos pela OCDE e que o norteiam na livre condução do processo, questão crucial para que o profissional realize as atividades no Programa. Quanto à disponibilização do serviço (a) está contemplado. O cidadão chegar até lá (b) depende da infraestrutura de internet e informática no país, fator que também demonstra avanço com os acontecimentos demonstrados nesse trabalho. A divulgação ampla dos serviços e ferramentas do Portal (c) ganharam reforço substancial da Agência Senado e todos os demais veículos da Casa tem atenção especial às novidades e processos do Programa, especialmente quando projetos polêmicos como os referentes a legalização da maconha, aborto e a mais recente Ideia Legislativa referente ao fim da isenção das igrejas ampliam cada dia mais o processo para a população. A

organização do serviço de forma estruturada e interessante (d) é outro ponto positivo para a realização do processo, como demonstrado sobre o fluxograma simplificado das funcionalidades e a ampla participação na maior parte das atividades por parte da população. E aí chegamos aos pontos onde o E-Cidadania ainda pode avançar para se efetivar (e). Não que os cerca de 12 milhões de acessos já não demonstrem a vitória na implantação da ferramenta e a interatividade, mas a construção dessa confiança também exige resultados que ainda carecem de maior debate para sua constatação.

Essa “efetividade” à qual se refere Aragão nos chama a algumas reflexões importantes já tratadas no capítulo quatro do referencial teórico deste trabalho. Do ponto de vista do Portal, a efetividade se traduz na realização da participação e no subsídio às decisões dos parlamentares quanto a construção da legislação. Observando-se a ampliação da possibilidade de participação da população para além do campo do que Sivaldo Silva definiu como Influência, ou seja, a capacidade de influenciar diretamente um parlamentar, seja por lobbys ou contato e relação necessariamente política com um mandato ou um partido, vemos que o Portal colabora para a atuação em termos de “incidência” popular no processo, para além dos períodos eleitorais ou dessa referida necessidade de uma relação com os gabinetes, que tem uma série de ferramentas para inibir sucesso diante de uma pauta mais crítica ou negativa aos interesses do parlamentar ou seus apoiadores.

A própria presença de pelo menos três das ferramentas na coluna do requisito democrático Porosidade, demonstra essa abertura do Senado ao processo colaborativo na elaboração de processos legais, o que garante maior legitimidade para as ações do legislativo. O atendimento a Publicidade por quatro diferentes ferramentas, nos níveis qualitativos instrutivos e argumentativos demonstra o que afirmou Silva, a partir das ideias de Jeremy Behthan, quando afirma que o requisito publicidade tem por objetivos de compelir autoridades a cumprirem seus deveres, assegurar consentimento popular às decisões parlamentares e que governantes conheçam os desejos dos governados.

Como afirma Gomes, a realização de requisitos como este colaboram para o ideal da participação civil, respeitando a soberania popular, a autonomia cidadão, sem prescindir da representatividade que torna essa construção possível.

A representação surgiu diante da impossibilidade de participação de todos em todas as instâncias da decisão política; mas tentou produzir garantias para que o propósito que era próprio da participação civil total e constante (o autogoverno, a autonomia, a soberania popular) não fosse destruído pelos representantes e pela representação. (GOMES, 2011, p.26)

Como também reforça Norberto Bobbio, a existência da democracia se reforça pela decisão vinculatória coletiva, ou seja, a sociedade concorda com a previsão de pessoas que decidam por todos.

Por isto, para que uma decisão tomada por indivíduos (um, poucos, muitos, todos) possa ser aceita como decisão coletiva é preciso que seja tomada com base em regras (não importa se escritas ou consuetudinárias) que estabeleçam quais são os indivíduos autorizados a tomar as decisões vinculatórias para todos os membros do grupo, e à base de quais procedimentos. (BOBBIO, 1997, p. 19-20)

Este pacto pela democracia se firmou mediante a Constituição Federal. Apesar disso, os conflitos e contradições com o acirramento das lutas políticas no país tem levado ao questionamento, especialmente da posição das autoridades e da legitimidade para a realização ou omissão diante de inúmeras necessidades da população. E a Internet tem se demonstrado importante ferramenta, enquanto uma nova Ágora de debates e espaço democrático para essa realização. Quanto mais pela própria abertura destes canais de caráter participativo pelas próprias detentoras deste poder de decisão.

Mas quanto à efetividade das sugestões dadas via Portal, como no caso das Ideias Legislativas, do Opine sobre um projeto e as subutilizadas Consultas Públicas, fica a reflexão sobre quando será possível a aprovação do primeiro projeto de lei de origem popular desta natureza. Se em parte o processo é recente para conseguirmos apurar a real aceitação dos parlamentares quanto às sugestões, e especialmente as polêmicas como as que tem recebido a Comissão de Direitos Humanos do Senado, observa-se que tais ferramentas tem conseguido levar assuntos importantes ao debate. Muitos destes temas, por seu teor crítico ou tabu para sociedade talvez jamais seriam propostos por parlamentares de Casa com as tradições do Senado.

Como nos aponta Francisco Marques, há limitações de natureza sociais, culturais e políticas na nossa democracia, e que mesmo as ferramentas de comunicação ou o ideal de movimentos suportados por computadores não resolvem

por sua simples existências. Mas a internet surge como um importante instrumento complementar a esse processo, como afirma Marques (2011, p. 114).

[...] os media digitais estão à disposição, mas sua adoção inteligente e proveitosa a fim de lidar com déficits democráticos depende de fatores que são de ordem não apenas tecnológicas, mas também cultural, social e política. Isto significa que os recursos de Internet devem ser vistos enquanto suporte para a resolução de algumas dificuldades e problemas que afligem as práticas democráticas contemporâneas, encarnando um papel complementar para o aperfeiçoamento deste regime, uma vez que enfrentam constrangimentos e limites tradicionalmente existentes, como a resistência representativa em compartilhar poder ou os traços de cultura política típicos de cada sociedade”

Ainda assim, como fica constatado e é apontado pelo coordenador do E-Cidadania, Ayrton Aragão, conseguir fazer com que o processo legislativo possa ser divulgado com uma linguagem mais acessível ao conjunto da sociedade, promover o engajamento de mais pessoas em torno das causas apresentadas, tem resultado na incidência cada vez maior na política e nos processos legislativos, como apontado sobre as ferramentas do Opine Sobre um Projeto, com o caso de leis referentes a categorias profissionais que conseguiram a rejeição de projeto, ou a própria vitória na autorização de medicamentos feitos a base de Canabidiol, substância oriunda do princípio ativo da maconha. Obviamente que um avanço deste gênero teve inúmeras outras lutas e ações por parte das famílias atingidas pela necessidade do medicamento, mas foi emblemático o fato da autorização ter sido liberada após a série de audiências públicas realizadas ao longo de 2014, quando também uma reportagem especial do canal de maior audiência televisiva do país destacou o tema, tendo em poucos meses o anúncio da liberação da entrada do medicamento no país por parte da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa).

Os requisitos democráticos sugeridos por Silva se demonstram contemplados em grande medida, proporcionalmente aos objetivos de um portal legislativo ou governamental. Quase todas as sete ferramentas estão em pelo menos dois níveis qualitativos e requisitos democráticos. Essa complementariedade entre eles é, segundo Silva o que garante a efetividade esperada. Como ele comenta:

Assim, para um Portal governamental ser completo, precisa não apenas dispor de conteúdo qualificado a ponto de dar maior transparência às atividades dos agentes do Estado e cumprir o requisito da publicidade. Precisa, concomitantemente, sustentar canais robustos de diálogo com os cidadãos (responsividade) e propiciar modos de incorporar a opinião destes

nos processos de decisão política (porosidade). [...] Note-se que é justamente a integração simultânea e sistêmica desses três requisitos que propiciará consistência e eficácia sobre o uso que o Estado faz destes novos dispositivos de comunicação, tendo como pano de fundo o horizonte democrático. (SILVA, 2011, p. 134)

Dos Níveis qualitativos que praticamente não são alcançados pelas ferramentas, segundo nossa análise, o nível Utilitário não nos parece pertinente ao processo legislativo, já que prevê ferramentas para prestação de serviços, que não é objeto daquela Casa de Leis. Quanto ao nível Informativo, é elementar que de forma indireta todo o processo e a existência das ferramentas informa a população, no entanto são os canais de comunicação do Senado responsáveis por tal dimensão, além de todo o amplo arsenal comunicativo do parlamento, que conta com estratégicos órgãos de Relações Públicas, Comunicação Interna, Ouvidoria, e aí se destaca o Alô Senado, além dos canais já citados, Rádio, TV, Jornal Impresso, Agência e etc.

Outro nível qualitativo não contemplado, e a este cabe uma reflexão, diz respeito ao nível Decisório, no qual só cabe o requisito Porosidade. Diz respeito à capacidade do Estado de receber demandas de caráter vinculatório, ou seja, de caráter decisivo em si, com poder deliberativo a partir da população para a Casa. Nesse nível, estariam as ferramentas tais como o Projeto de Lei de Iniciativa Popular, que na verdade se apresenta na Câmara dos Deputados, e não no Senado, ou outras formas de referendos e plebiscitos, ou seja, que tem força decisória sob a vontade popular, independente da vontade e influência dos parlamentares após sua deliberação.

O Portal E-Cidadania não apresenta alguma proposta de ação neste sentido. Todas as formas de recepção de sugestões e Ideias são mantidas neste plano, não tem caráter deliberativo por si só. Neste aspecto, a própria doutora Rousilley Maia reforça os riscos da “Boa e Má” sociedade civil, nos alertando quanto a importância do debate qualificado em torno de questões que nem sempre as maiorias conseguem alcançar qual o impacto político e social das demandas. Ela lembra casos como do Nazismo e da Ku Klux Klan, grupos da esfera pública que promoveram organizações mas aplicaram instrumentos sociais e também políticos contra a própria democracia.

Enquanto instrumento de política, a Democracia Digital como descrita por Gomes, nos reforça alguns aspectos importantes da possibilidade de ampliação do

acesso a um maior número de pessoas das decisões do país e da busca por reforço nos valores democráticos.

Marques também colabora neste sentido nos lembrando das vantagens dessa relação facilitada entre instituições e cidadãos, possibilitando liberdade de discurso e publicação instantânea de conteúdos por recursos de comunicação digitais “[...] revigoram expectativas de incremento das práticas democráticas”.

Ainda sobre a influência de parlamentares ou demais grupos organizados no processo, observamos, como aponta Gomes em sua definição da Premissa Concorrencial, a intervenção de grupos organizados no processo. Isso é mais do que nunca uma realidade, que gera preocupações mas não invalida processos, segundo Ayrton Aragão. Segundo Aragão, tanto há influências de integrantes do Estado, quanto cada vez mais de integrantes da segunda instância concorrencial com a esfera pública acompanham ou passam a se utilizar e até questionar o Portal. Essa segunda instância, segundo Gomes, é composta por grupos religiosos e empresariais. Para o coordenador do E-Cidadania, tal participação não inviabiliza a cidadania, já que mais e mais pessoas passam a ter conhecimento e podem, enquanto indivíduos, participarem também dos processos, além de ampliar o conhecimento de mais e mais pessoas de forma organizadas no processo, ampliando também a participação da esfera pública.

Segundo Rousiley Maia isso também é reforçado, muitos autores encontram na participação da sociedade civil, ou seja, na esfera pública, a esperança para o resgate de “impulsos políticos dos cidadãos e revigorar o poder das comunidades”. (MAIA, 2011, p. 47).

A autora aponta ainda algumas importantes contribuições deste processo de engajamento cidadão.

[...] Treinar eficazmente cidadãos; construir hábitos de respeito e cooperação; combater o individualismo e proporcionar alternativas para a política do auto-interesse; representar vozes de grupos marginalizados e excluídos da esfera política; e limitar a intromissão de burocracias na condução da vida cotidiana e revitalizar a esfera pública. (MAIA, 2011, p. 47)

Neste sentido, falas como a de Aragão sobre a experiência com o debate acerca da proposta de regulamentação do uso medicinal, recreativo e industrial da maconha são exemplares, pelo amplo envolvimento dos diferentes setores da sociedade civil, desde os consumidores da droga, que se posicionavam contra a



criminalização e o super encarceramento, das famílias de vítimas de doenças raras que dependiam de medicamentos a base do produto e dos setores religiosos, também organizados e engajados no debate. O grau de pressão a que os parlamentares envolvidos foram submetidos demonstra este renascimento da participação, ainda que muitos sugiram o contrário.

Observa-se com preocupação a utilização e atuação de tais grupos por meio das redes. Apesar disso, como aponta Aragão, isso reforça a cidadania e traz novos interlocutores para o reconhecimento das ferramentas do Portal e acompanhamento do funcionamento da Casa.

Apesar disso, dois déficits do sistema se demonstraram. O primeiro foi o baixo caráter dialógico, com a menor capacidade de responsividade diretamente nas ferramentas do Portal, mais especificamente enquanto fóruns de debate entre os próprios cidadãos e para questionamento público, diante dos demais participantes. Apesar disso, outras ferramentas da Ouvidoria do Senado e os próprios emails da equipe do Serviço de Apoio ao Programa E-Cidadania são disponibilizados para esclarecimentos. Mas para debate público essa foi uma limitação constatada, ou seja, questionamentos críticos ao processo nem sempre são devidamente compartilhados ou analisados entre cidadãos colaboradores, em ferramentas importantes como a Opine sobre um Projeto.

Outra ainda mais importante, dado o envolvimento da aplicação orçamentária, é a inexistência de ferramentas como o Mural do Cidadão ou instrumentos de resposta do gênero nas ferramentas de análise e acompanhamento financeiro, quais sejam o Siga Brasil, o GeoSiga e outros. Da mesma forma, qualquer cidadão pode buscar e analisar os responsáveis por cada emenda parlamentar, por exemplo, e questionar tal parlamentar pelos emails e demais ferramentas. Mas diretamente ali, no Portal, não ocorre algo mais objetivo como o Opine sobre um Projeto, ferramenta pela qual qualquer um pode colaborar aprovando ou desaprovando tal projeto ou parte dele diretamente no site, dando insumos para o parlamentar e realizando pressão por meio destas votações. Propostas como Orçamento Participativo podem ser cruciais para maior legitimidade das decisões do sistema político junto à população. Também quanto ao E-Fiscalização, essa aba do Portal que se refere a um dos três pilares constitucionais que fundamentam o Senado e por consequência o Programa, observa-se que o rebuscamento da ferramenta também é outro limitante à participação popular mais

ampla. O grau de complexidade da linguagem e o nível técnico exigido para tal monitoramento segue sendo uma exigência complexa para a maior parte da população, mesmo com maior nível de escolaridade.

Apesar disso, declarações do coordenador do Programa, Ayrton Aragão deram alguma esperança quanto aos avanços e a busca por novos referenciais de construção da ferramenta visando colaborar ainda mais diretamente para uma participação cada vez mais efetivada.

## CONCLUSÃO

A complexidade dos processos de legislação participativa, seu caráter político e o crescente volume de participações (já chegou a 12 milhões de acessos) nos demonstram que o Portal E-Cidadania é cada vez mais uma ferramenta que colabora para a democratização do direito humano à informação, especialmente no monitoramento das políticas públicas propostas pelo Senado Federal e outros órgãos de Estado. Os critérios sugeridos pelo professor Sivaldo Pereira Silva têm limitações mas também guardam forte sentido a partir de uma verdadeira escola de debates em torno da participação online na política, que advém da academia baiana, e tornou tal análise possível dos pontos de vista objetivos e teórico-empíricos. É possível concluir da análise das sete ferramentas disponíveis no Portal e dos dados analisados, bem como do cruzamento dos critérios e níveis qualitativos demonstrados, que o Portal cumpre importante papel no incentivo à participação popular no monitoramento, controle social e colaboração aos debates políticos que se passam no Senado Federal. E ainda, que o processo pode evoluir mas já apresenta ferramentas dialógicas, com abertura para a opinião e posição de diferentes setores da sociedade, além de indivíduos não especificamente engajados em processos ou movimentos organizados, ampliando o espectro de participação.

A comunicação integrada que se amplia no mundo pressupõe cada vez mais o acompanhamento estratégico de boas práticas para promoção de uma comunicação de mão dupla, interativa e multimídia, como demonstram os novos paradigmas trazidos pela existência da Internet.

E aqui devemos fazer uma reflexão sobre uma limitação deste processo, inclusive citado pelo entrevistado Ayrton Aragão, com relação ao público usuário do portal. Não houve maiores análises sobre os usuários dada a inexistência de filtros qualificadores. Isso porque, desde o início, o Portal buscou desburocratizar ao máximo o processo, não criando portanto formulários ou demais “cliques” que pudessem desestimular a participação. Apesar disso, é uma busca da equipe realizar nos próximos períodos a intenção de fazê-lo de forma a buscar informações que permitam ao Senado saber de onde vem, quais são os públicos habituais usuários destes processos de participação. Tema para uma próxima análise mais acurada e atenta sobre os usuários e usuárias destas ferramentas.

Uma Casa conhecida por suas tradições e estigmatizada pelo conservadorismo como o Senado Federal hoje se apresenta como nova referência no debate político abrindo instâncias de colaboração *online* para o povo, aproximando-se de forma sensível à esfera pública e reposicionando sua imagem por meio de ferramentas inteligentes e interativas. É certo que a limitação de acesso ainda afasta a concretude da universalização deste direito, mas torna muito mais forte e vigoroso o fluxo de informações acerca dos fazeres de Estado para um amplo grupo de cidadãos, ávidos por saber e acompanhar. Fortalecer Programas como o E-Cidadania permite o avanço de inúmeras outras experiências de sucesso nas assembleias legislativas e câmaras dos vereadores do país, bem como exemplo para outras autarquias públicas na busca por novos paradigmas de prestação do serviço público no Brasil.

Por fim, resta a certeza de que há sempre avanços possíveis na dinâmica que vive a sociedade global a partir dos processos provocados pela ampliação da rede mundial de computadores, mas para que isso seja positivo na atual conjuntura mundial, valores democráticos e de direitos humanos devem se tornar referenciais com qualidade, como no caso do Portal E-Cidadania, de forma que as democracias recentes nos países emergentes consigam esse equilíbrio entre representatividade e soberania popular, e assim emergjam processos políticos menos predatórios e mais abertos aos povos que representam.

## REFERÊNCIAS

ANGÉLICO, Fabiano. Lei de Acesso à Informação e seus possíveis desdobramentos para a accountability democrática no Brasil. São Paulo. 2012.

ARAGÃO, Ayrton Senna Jr. Depoimento. Trabalho de Conclusão de Curso: Participação popular na e-democracia: portal de participação legislativa do senado federal. Entrevista concedida a EHLERS, Vinicius de Borba Alves, em 25 de maio de 2015.

AZEVEDO, Maria Amélia. **Advocacy em rede**. Dra. Maria Amélia Azevedo. Coordenadora do LACRI/IPUSP. Julho/2003. Disponível em [www.ip.usp.br/laboratorios/lacri/advocacy.doc](http://www.ip.usp.br/laboratorios/lacri/advocacy.doc). Acesso em: 28 maio 2015.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo; tradução de Marco Aurélio Nogueira. — (Pensamento crítico, 63) - Tradução de: Il futuro della democrazia. Una difesa delle regole del gioco. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRASIL. Publicado no **Diário Oficial da União do Brasil**.  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm)  
Acesso em: 26 maio 2014.

BRASIL. LAI – **Lei de Acesso à Informação** – 12.527/2011.  
<http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/conheca-seu-direito/a-lei-de-acesso-a-informacao> Acesso em: 21 abr. 2015

DUARTE, Jorge; BARROS, Antonio. **Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação**. São Paulo: Atlas. 2005.

GOMES, Wilson. Participação política *online*: questões e hipóteses. In.: MAIA, Rousiley; GOMES, Wilson; MARQUES, FranciscoPaulo Jamil Almeida (Org.). **Internet e Participação Política no Brasil**. Porto Alegre. Sulina, 294 páginas, 2011.

LORDÊLO, Tanaflae. **Interação Legislativa on-line**: canais digitais da CLP para a sociedade civil. Salvador: EDUFBA, 2011.

MAIA, Rousiley Celi Moreira. Internet e esfera civil: limites e alcances da participação política. In.: MAIA, Rousiley; GOMES, Wilson; MARQUES, FranciscoPaulo Jamil Almeida (Org.). **Internet e Participação Política no Brasil**. Porto Alegre. Sulina, 294 páginas, 2011.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. Participação, instituições políticas e internet: Um exame dos canais participativos presentes nos Portais da Câmara e da Presidência do Brasil. In.: MAIA, Rousiley; GOMES, Wilson; MARQUES, FranciscoPaulo Jamil Almeida (Org.). **Internet e Participação Política no Brasil**. Porto Alegre. Sulina, 294 páginas, 2011.

Organização das Nações Unidas: **Declaração Universal dos Direitos Humanos**:

Art. XIX.

<http://www.dudh.org.br/wp-content/uploads/2014/12/dudh.pdf> Acesso em: 21 abr. 2015

Reportagem Revista Veja - 03/06/2014

<http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/partidos-tentam-barrar-decreto-bolivariano-de-dilma/> Acesso em: 21 abr. 2015.

SENADO. Ato nº 3 de 2011 da Mesa Diretora do Senado Federal, que institui o Programa e o Portal E-Cidadania. Disponível em <http://www12.senado.gov.br/ecidadania/anexos/ato-3-de-2011-da-mesa-diretora> Acessado em: 20 jan. 2015.

SENADO. Resolução do Senado Federal nº 64, em 13 de dezembro de 2002, que Cria a Comissão de Legislação Participativa do Senado. <http://legis.senado.gov.br/legislacao/DetalhaDocumento.action?id=235886> Acesso em: 15 maio 2015.

SILVA, Sivaldo Pereira da. Exigências Democráticas e dimensões analíticas para a interface digital do Estado. In.: MAIA, Rousiley; GOMES, Wilson; MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida (Org.). **Internet e Participação Política no Brasil**. Porto Alegre. Sulina, 294 páginas, 2011.

SILVA, Sivaldo Pereira; MERLI, Daniel; RIBEIRO, Carolina Teixeira. Exclusão Digital no Brasil e em países emergentes: um panorama da primeira década do século XXI. In.: BIONDI, Antonio; SILVA, Sivaldo Pereira da. (Org.). **Caminhos para a universalização da internet banda larga: experiências internacionais e desafios brasileiros**. São Paulo: INTERVOZES. 1ª Ed. 2012.

SONDERMANN, Ricardo. **O discurso como arma de guerra e persuasão**: Análise de discursos de Winston Churchill durante a Segunda Guerra Mundial. Disponível em <http://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/2155/1/000447096-Texto%2BCompleto-0.pdf>. Acesso em: 28 maio 2015.

ZEPELINE, Marcio. **Advocacy: o lobby do bem**. Artigo publicado no site do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Consultor em comunicação para o Terceiro Setor, editor da Revista Filantropia, produtor editorial pela Universidade Anhembi Morumbi e diretor executivo da Zeppelini Editorial & Comunicação. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/acaosocial/article26c3.html?id.article=592> Acessado em 28 de maio 2015

## **APÊNDICE A – Entrevista com Ayrton Aragão, coordenador do Serviço de Apoio ao Programa E-Cidadania**

Entrevista realizada com Ayrton Senna Aragão Júnior, coordenador do Programa E-Cidadania, servidor efetivo do Senado Federal, engenheiro elétrico de 40 anos com conhecimentos em Tecnologias da Informação e Comunicação.

Questionamento:

**Fizemos um pequeno resgate do processo histórico sobre a democracia direta da Grécia, e o processo de Estado democrático de direito liberal em que vivemos, e constata-se que o sistema político como está posto acaba gerando, pela própria representatividade, gerando um afastamento das pessoas do sistema político e seus executores com a população em geral.**

**Foi feito algum estudo sobre essa realidade este contraste?**

Não poderei lhe ajudar nesse lapso pois não estou no programa desde o início.

Foram Flávio Heringher e Ana Lucia Novelli, que trouxeram essa demanda para o Senado, de abrir o espaço de participação para a população. O grupo conseguiu sensibilizar o presidente Sarney, e em 2011 conseguiram fazê-lo na forma de um Ato da Mesa (Ato nº3/11), determinando que fosse disponibilizado um portal na internet, porque o objetivo do programa é facilitar e estimular a participação do cidadão nas funções constitucionais do Senado, de representar, legislar e fiscalizar. Por isso o Portal está representado nestas três vertentes, com produtos desenvolvidos em cada uma delas.

Só entrei no Senado em junho de 2012, e em junho de 2013 entrei no Programa [E-Cidadania]. Nesse processo preliminar temos muito pouco registro.

Tem um estudo da OCDE, que avalia participação do cidadão nos serviços de governo eletrônico dos países membros.

E estabeleceram desafios para que o cidadão realmente se aproprie destes mecanismos. E entre estes desafios (a) é preciso disponibilizar o serviço, óbvio, (b) é preciso que o cidadão consiga acessar, (c) que ele saiba que o serviço existe, se ele não souber não vai chegar lá, (d) que você organize o serviço de uma forma estruturada, com interface amigável, fácil, (e) que isso tenha alguma efetividade, (f) que o problema que o cidadão quer que seja resolvido seja

encaminhado, resolvido, e é preciso por último (g) que o cidadão confie no tratamento que o órgão, que o governo vá dar àqueles dados sensíveis do cidadão.

A gente tem uma rede. E nisso o Senado já disponibilizou muito pelo E-Cidadania, já temos uma rede muito grande no Brasil, tem o Programa de Banda Larga, mas coisas que a gente não pode resolver por não ser do Executivo, mas o Senado acompanhou pela Comissão de Ciência e Tecnologia (CCT) essa política da Banda Larga.

Tem o desafio de fazer as pessoas conhecerem. Como a gente fazia, a divulgação, principalmente pela nossa página do Facebook, foi criada antes de minha entrada, mas ainda era inicial, ainda tava com pouco mais de mil (1.000) seguidores, e em um ano dando uma atenção especial para a vertente de comunicação subimos isso para 13 mil seguidores. Foi muito bom, mas o Facebook vem reduzindo muito a quantidade de alcance orgânico das publicações, usando as ferramentas que eles oferecem. Fica cada vez mais limitado. E o que a gente quer é justamente o contrário. Só que, em paralelo, a Agência Senado estruturou uma equipe de mídias sociais, dedicada especificamente a isso, e eles fizeram uma campanha eficiente chegando a mais de 400 mil seguidores e estão estudando essas estratégias. Avaliamos no ano passado por não investir nesse tipo de ferramenta enquanto dentro da Casa já tem este tipo de ferramenta, tendo um resultado muito melhor. Então nos integramos a eles, integramos lá nossa página, não tinha sentido repetir ou fazer isso em paralelo.

E ficou então toda a divulgação do E-Cidadania concentrada com a Agência Senado, encerramos nossas páginas do Facebook, Twitter. E isso fez grande diferença. Um marco importante, eles divulgaram que o cidadão pode apresentar Ideia Legislativa, e nessa semana recebemos mais de 100 Ideias, e isso gera impacto.

**Integração: A Casa ter essas estruturas, TV, Radio, Agência Senado, com foco em mídias sociais, faz diferença?**

Sem dúvida nenhuma, temos a TV Senado que divulga muito, a Rádio Senado nos divulgou no dia de aniversário da Lei de Acesso à Informação, demos entrevista lá. Mas nas redes sociais temos um alcance bem maior, pois nem todos têm acesso ao Jornal do Senado, que fica restrito aqui no Senado, ou tem tempo para assistir a TV Senado.



Pela LAI o cidadão pode exigir informações do Senado, mas pelo E-Cidadania ele pode propor ao Senado, é uma outra via.

Nas redes sociais temos um alcance bem maior. Agora a TV recuperou o streaming de vídeo no YouTube, e aí a gente consegue universalizar esse acesso pois ele fica muito mais compatível com as diferentes plataformas.

Mais da metade dos acessos ao Portal são feitos por outras plataformas e eles não são mais compatíveis pelo Windows Mídia Player, enquanto o Youtube está cada vez mais Universal.

**Você percebe que quando há falhas a Casa consegue agir com presteza para corrigir essas falhas na interação com o público? Ou é burocrático? Pode ser mais rápido?**

A necessidade da internet é por uma agilidade muito grande, que uma estrutura do tamanho do Senado não consegue ter. Então temos sensibilizado vários setores da Casa para a necessidade de levarmos um serviço mais rápido, mais universal para todos os cidadãos.

Precisamos muito do Prodasen (Centro de Informática e Processamento de Dados do Senado Federal), demais da TV Senado, pois não tem sentido fazer uma audiência pública interativa se o cidadão não consegue assistir aquilo, acompanhar o que está sendo dito ali dentro.

Se não consegue meu serviço de participação e de abertura fica prejudicado. Mas temos avançando devagar, para melhorar estes problemas.

Mas o E-Cidadania precisa de uma reformulação completa no Portal para ficar mais atual e intuitivo para o Cidadão sobre o que é cada produto, a gente pretende evoluir para criar uma relação mais personalizada de cada cidadão com a Casa.

Exemplo: Se você está ligado à questões de Direitos Humanos é importante que você fique sabendo o que a Comissão de Direitos Humanos vai discutir ou que outras comissões vão discutir sobre essa temática. E o E-Cidadania poderia notificar você e te chamar para participar.

Então essa relação mais personalizada é uma das metas de evolução do Portal.

**Seria monitorada ou notificada por email? A pessoa se inscreveria por comissão?**

É o canal mais fácil [email], mas a gente tem que ser bem honesto, ele é mais da nossa geração (30 a 40 anos) essa molecada cada dia mais quer saber de Whatsapp, é de um aplicativo no smartphone, e realmente é muito mais fácil. Então o ideal, e vamos trabalhar para tentar alcançar, é o cidadão ter um aplicativo do E-Cidadania.

### **Isso já está em pesquisa, fase de implementação?**

Assim que tivermos uma janela de prioridade... Será em breve.

Outra coisa é manter o canal da web disponível como canal principal, que ele seja mais responsivo, para que o cidadão que acesse via um tablet consiga ver o site adaptado para cada tamanho de tela, do celular ou do tablet, com a interface ajustada para aquele dispositivo, o portal responsivo traz uma vantagem visual, de organização, mas você não consegue se comunicar proativamente com aquele cidadão. Então o portal responsivo ele atenderia um primeiro contato do cidadão com o portal do Senado, e o que a gente gostaria é de convencer aquele cidadão de baixar um aplicativo e se relacionar com frequência com o Senado.

### **Mas qual a falha?**

Tudo isso é projeto, meta. Mas no portal responsivo eu não consigo informar um cidadão de algo do interesse dele ativamente, o único meio que tenho para isso sem um aplicativo instalado, seria mandar um email para ele, ou um SMS, mas é limitado. Mas estamos trabalhando para conseguir chegar nessa especificação nos próximos anos.

**Chegamos num ponto que chama atenção pela metodologia que estamos usando e acompanhando. Estamos acompanhando pela metodologia do professor Sinvaldo Pereira da Silva, a partir do método do professor de três níveis democráticos da aplicação da ferramenta. São três níveis, a publicidade, divulgação do processo, a responsividade, a capacidade de fazer a resposta e interação com o cidadão, enquanto nível democrático -- não especificamente a programação lógica ou a interface do Portal--, e o terceiro é a porosidade, a capacidade do cidadão de levar propostas para dentro do sistema, um input, canais de recepção, os métodos de fazer propostas, modificações em leis diretamente dos cidadãos aos parlamentares.**

### **PUBLICIDADE**

Do ponto de vista constitucional, acho que *publicidade* atendemos com folga, a necessidade de tornar público. O Portal está disponível na internet, a gente

fala das possibilidades de interatividade na TV aberta, na Rádio Senado e no Jornal do Senado, apesar das limitações do meio físico. Mas isso ainda é limitado, isso está muito longe do que é necessário. Idealmente eu gostaria que cada cidadão soubesse da possibilidade que ele tem de trazer sua opinião, trazer sua Ideia, de tentar no mínimo interferir no processo político dentro da Casa. E aí seria uma publicidade do ponto de vista proativo mesmo, e isso temos conseguido por meio das mídias sociais. A pessoa escutar que existe o Portal E-Cidadania porque ela tava passando os canais e parou na página do Senado, é uma coisa. Agora, ela receber na linha do tempo dela no Facebook, que essa semana vai haver uma audiência pública para debater o extermínio da juventude, que ela está preocupada porque ela ouviu a manchete no Jornal Nacional, e ela pegar e dizer: opa, vou divulgar isso para todos os meus amigos! Isso aí é que traz um engajamento das pessoas para elas realmente ficarem curiosas e quererem participar. Além disso, o que poderíamos fazer? Propaganda em canais comerciais, em revistas? Acho que não.

Mas estamos finalizando um plano de marketing com a Secretaria de Comunicação Social. Estamos finalizando um material impresso. Hoje os milhares de visitantes do Senado não recebem qualquer informação impressa sobre a possibilidade de cidadãos, visitantes e turistas participarem.

Também hoje ainda não fazemos assessoria de imprensa com sugestões de pauta para a grande mídia nos divulgar.

### **Você sente que não há uma prioridade política para isso?**

Acho que poderia haver um maior envolvimento da esfera política. Mas todo mundo da esfera administrativa, até onde a gente tem ido, todo mundo que a gente fala gosta do programa, acha importante para a democracia, para a cidadania, mas o Senado é muito grande, tem um milhão de prioridades, um milhão de projetos, e precisamos negociar essa janela de atendimento.

### **Responsividade: input, output?**

Chamei de efetividade essa questão. O cidadão manda uma sugestão e ele quer receber um retorno. Isso depende de cada um dos produtos.

Por exemplo, na CDH, quando uma Ideia legislativa recebe os 20 mil apoios, a gente viu no caso da SUG (Sugestão Legislativa) número 8, da [legalização da] maconha, a gente viu seis audiências públicas interativas, tivemos enorme participação, e é uma primeira resposta, pelo menos inicial, que aqueles

que apresentaram a Ideia esperavam. Lógico que eles queriam que o projeto fosse tramitado, aprovado, e a lei entrasse em vigor. Um processo muito mais longo, da política. O E Cidadania se propõe a abrir a porta, para receber sugestões, mas isso vai depender das discussões políticas, da oportunidade, da consciência e da vontade de cada Senador que receber a proposta de deixar a lei ir pra frente ou não.

### **Caso: Proposta de debate que não anda...**

Há algumas proposições nas comissões que estão paradas aguardando a oportunidade de ser realizadas. Este ano tivemos a primeira proposta de debate rejeitada, na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), o que a Secretaria da Comissão fez foi divulgar para aqueles Senadores que quisessem realizar a audiência apresentassem requerimento. Que um senador apresentasse dentro de cinco dias um requerimento. Como ninguém fez a proposta foi arquivada.

**Ou seja, sobre a efetividade do processo uma proposta teve dez mil apoios e não vai ser realizada, não está aprovada na Casa?**

Não, isso é uma sugestão para a Comissão. Para que seja realizada ela deve ser analisada e receber apoio de algum Senador ou do próprio presidente da Comissão. O que aconteceu com a primeira proposta de debate, na Comissão de Assuntos Sociais. O presidente da Comissão fez a leitura, a Senadora Ana Amélia fez requerimento, e como houve apoio dos demais ele fez um requerimento em nome da comissão, e realizaremos aqui.

### **Mas então ela não tem caráter deliberativo?**

Ela não vincula decisão, vincula o Senador a analisar aquele projeto. Temos no Senado o Jovem Senador, por exemplo. Os garotos que ganharam um concurso de redação vem e podem apresentar propostas que passam pela Consultoria Legislativa e é mandando à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, igualmente nas propostas do E-Cidadania, aquilo vai ser distribuído a um Relator que pode, ou não, achar que aquela Ideia deve ser discutida na forma de um projeto de lei. Portanto essa fase de sugestão ainda é uma fase preliminar.

Então, para uma sugestão que veio do E-Cidadania um Senador que pegou a relatoria tem que apresentar essa minuta de lei.

E na questão do Debate a gente encaminha aquilo via Memorando para a Comissão que tem mais nexos com aquele tema, e a Comissão vai dar conhecimento

aos Senadores e é preciso que algum deles apresente algum requerimento para que a audiência seja realizada.

**Ou seja, sem uma alteração regimental na Casa aquele conjunto de pessoas que apoiou não quer dizer que vá ter aprovada a sua proposta, que os senadores vão aceitar o debate?**

Aí entra algo muito importante, o E-Cidadania não é uma plataforma que funciona por si só, o cidadão quando traz uma proposta de Debate ou Ideia Legislativa é preciso que ele divulgue sua ideia na sua rede de contatos para convencer seus amigos, outras pessoas, entidades, grupos organizados que sua ideia é boa e merece esse apoio para ser discutida nessa Casa.

Esse é um primeiro passo que a gente vê que não acontece, que a maioria dos que interrompem sua ação na apresentação da ideia. Mas o processo para que ele seja bem sucedido precisa bem mais do que isso. Você apresentar a idéia é o primeiro passo. Ela vai ser analisada e publicada na maioria das vezes. Pode ser que ela seja arquivada logo ali. Mas se ela for publicada, o cidadão precisa fazer o trabalho de publicidade para vender sua ideia. Se ele conseguir os apoios necessários a gente vai encaminhar, sempre.

E a gente avisa, informa e ele pode acompanhar pelo próprio Portal, mas todos eles recebem uma notificação por email dessa tramitação, de que aquela proposta foi para determinada comissão. Mas o que ele precisa fazer? É necessário que ele faça um contato com aquela Comissão. Com o presidente da Comissão, com os senadores daquela comissão, mandar mensagem para os Senadores daquela comissão dizendo que a Comissão recebeu uma proposta que nós apoiamos e queremos essa discussão.

É uma etapa que as pessoas tem que conhecer e tem que ser realizada. E a gente viu por exemplo com a proposta de regulamentação da maconha, o autor efetivamente ligou para o gabinete do senador Cristovam, para a CDH, conosco aqui inúmeras vezes, para pressionar que fosse feita a discussão.

**Ou seja, o Portal não deixa de ser uma ferramenta para iniciar o processo, mas ele continua sendo um processo político?**

Continua sendo um processo político. Para facilitar, mas não prescinde do resto do engajamento que a pessoa tem que ter.

**Então você afirma que o processo online pressupõe a participação ao vivo também, na atuação direta?**

E essa é a filosofia do Changes On Line que é a maior plataforma de petições do mundo. Eles pregam exatamente essa cartilha. Vem aqui apresenta sua ideia, diga para quem quer direcionar sua ideia, e divulgue. Cada apoio dado a essa ideia a autoridade apontada na petição recebe um email. Mais um, mais um, mais um. Determinada hora é feita uma carta em papel oficialmente para aquela autoridade. Mas ideal é que o autor vá lá entregar, e que junte uma quantidade de pessoas para mostrar e promover engajamento. É uma ferramenta que facilita engajamento mas substitui engajamento, não é só isso não. Precisa ir além disso.

**Chegamos então no debate da Porosidade, que é receber a proposição de leis, receber de fato, mas nem sempre a Casa mas o cidadão apresentou proposta, mas não foi levada em consideração, ou foi pela existência do mecanismo**

A porosidade está num nível que existe abertura? Existe. Agora o fato de receber quer dizer que vai ser atendido? Não. Esse outro passo a partir dessa camada inicial é o engajamento, envolvimento, da pessoa saber que ela consegue, saber que ela pode vir aqui falar com o gabinete do senador, tem gente que tem medo: não posso falar, é uma autoridade, e não é por aí, ele é uma autoridade do Estado, está ali para ouvir as pessoas do Estado, para colher ideias, para que as pessoas auxiliem o mandato dele, e a democracia representativa pressupõe isso, que essa pessoa tem a disponibilidade de receber os seus eleitores. Mas em termos de porosidade acho que estamos muito bem. Recebemos propostas de debates para discutir um tema, proposta de ideia legislativa.

E é muito mais simples do que o Projeto de Iniciativa Popular previsto na Constituição, que este sim é apresentado como um projeto que vai precisar ser analisado. Mas lembre-se que ele não obrigatoriamente tem que ser aprovado. Ele tem que ser primeiro analisado, instruído, mas pode ser rejeitado, arquivado. A única diferença é que a sugestão pelo E-Cidadania poderá ser arquivada em duas situações, preliminarmente, na chegada da ideia e depois como projeto de lei.

Mas na porosidade, pode propôr debate, ideia, pode dizer se concorda com qualquer projeto que esteja tramitando na Casa. Ele pode participar em qualquer audiência que ocorre na Casa, das discussões, nas audiências interativas, mas as Comissões tem acesso ao nome, email daquele cidadão e pode responder a cada cidadão.

A Comissão de Ciência e Tecnologia faz isso, ela pega todas as perguntas, encaminha para os convidados e quando recebe resposta encaminha para o cidadão.

**Que é uma coisa que outras comissões podem vir a fazer.**

Por fim pode participar de uma consulta pública, que infelizmente está muito pouco utilizado, que é um produto mais sofisticado, que é o produto quando o cidadão pode propor uma nova redação para um artigo, incluir um novo dispositivo.

Tivemos três consultas, uma que não teve nenhuma divulgação, e nenhuma participação. Uma que foi um texto muito complexo, o Anteprojeto do Novo Código Comercial, mais de mil dispositivos, e que recebemos sugestões de sindicatos, de escritórios de contabilidade, de advocacia, e que cada um deles, foi citado no relatório final, e as participações foram efetivamente aproveitadas neste relatório que foi entregue ao Presidente Renan [Calheiros].

Outra consulta que foi de assunto mais popular, sobre a validade do exame da Ordem [dos Advogados do Brasil], e recebemos muitas participações, mas muitas no mesmo sentido, apoiando, com a relatoria da Senadora Ana Amélia, então em porosidade temos muita coisa.

Último produto que não mencionei, hoje o cidadão já pode interferir, trazendo perguntas e informações para a sabatina de autoridades novas, que é uma nova ferramenta, autoridade do Ministério Público, Conselhos, agências reguladoras, Banco Central, embaixadores, todos devem ser sabatinados, e o regimento abriu a possibilidade de o Cidadão trazer informações sobre aquelas pessoas, ou fazer perguntas, então hoje cada Sabatina abrimos como uma audiência interativa, transmitimos ao vivo pelo E-Cidadania e recebemos as colaborações das pessoas que encaminhamos para a mesa.

**Há uma interação entre as assessorias dos Senadores numa sabatina dessas, vimos a do candidato a ministro do Supremo Tribunal, Luis Edson Fachin, recentemente. Há uma interferência das diversas assessorias ou só o presidente da Comissão pode fazê-lo?**

Se resgatar o vídeo dessa audiência do Fachin, verás que Ronaldo Caiado apresentou um relatório com gráfico de pizza, que a assessoria dele preparou, avaliando como era a distribuição das 646 manifestações que recebemos no Portal naquele dia. Preparado em tempo real pela assessoria dele. Pegaram direto no Portal. Eram os comentários brutos do Portal, só os comentários. A

impressão que tivemos foi essa, porque o Senador mencionou que o Senado estava recebendo participações da sociedade e tantos por cento haviam se manifestado a favor ou contrárias.

Mandávamos para a mesa, porque o regimento determina, e entregava para o Senador Álvaro Dias que era o relator, que encerrou a sabatina informando ter o relatório dos comentários e perguntas. Então, é aquela questão, o cidadão tem a porosidade, ele pode participar, mas neste caso teve resposta, os senadores chegaram a ler algumas questões que chegaram, mas obviamente não dá para ler tudo. Mas a ideia é que, quando haja participação menor, que leiam e respondam todas. Mas caso tenha uma participação muito grande que se anexe no relatório daquela reunião para que seja lido posteriormente.

Tivemos audiência na CDH com mais de mil (1000) comentários, impossível ler aquilo tudo.

**Mas gera impacto sobre a posição política dos senadores? É termômetro para a atuação política deles?**

A gente ainda não tem como medir isso. Mas pode torcer para que sim. Para que eles se sensibilizem com isso.

Hoje a senadora Lídice da Mata estava mencionando a Comissão Parlamentar de Inquérito que ocorreu ontem, das 19 às 23h, que foi da CPI do Assassinato de Jovens, recebendo diversas participações e elas são lidas, viram temas de discussão. Em alguns momentos sim, influenciam o trabalho, até ajudam o trabalho. As vezes nem tanto, as vezes nem dá tempo.

**Você observa que as posições são mais usadas quando há alguma opinião que favorece a posição do senador? Ou quando há posição da população mais favorável às discussões?**

Pois é, felizmente há um certo equilíbrio no Senado Hoje. Há senadores contrários e favoráveis a diversas questões.

Por exemplo o Opine, o Opine em que o cidadão diz se está ou não favorável a um Projeto de Lei, recebeu um número de acessos incrível. Isso porque temos duas proposições de Lei, uma sobre a Terceirização e outra sobre o aumento dos servidores do judiciário. Então vemos que tem grupos muito organizados. Uns contra a lei da terceirização e outros favoráveis ao aumento dos servidores do judiciário.



Eles se organizam por redes sociais, pelo whatsapp e etc, distribuem o link pelas redes, facebook e percebemos o aporte de acessos na ferramenta. Mas se isso vai influenciar a decisão dos senadores, temos que avaliar depois das votações.

Temos o caso da votação do da Medida Provisória 657, que determinava que o diretor da Polícia Federal tem que ser da carreira de delegado. E os agentes se organizaram e estão lá mais de 100 mil posições contrárias. E isso não foi acatado.

IPU – Inter Parliament Union – Diretrizes sobre como deve ser

**Premissa concorrencial trabalha do ponto de vista de que você tem a sociedade civil, os sindicatos, mas tem também empresas, entes do Estado, mandatos intervindo diretamente nos processos. Este é um processo que chama o cidadão individual a participar, mas vemos projetos como o da autorização de porte de armas, quando liga uma reportagem que já sabia quando o processo alcançou os 20 mil apoios. Perguntei de onde vinha a matéria da reportagem e me informaram que haviam sugerido a pauta pode uma assessoria de imprensa forte, do centro de São Paulo. Sabemos que a sociedade civil, e especialmente indivíduos não tem recursos para pagamento de Jobs de grandes agências de assessoria. Essa premissa concorrencial propõe um debate importante, mas você observa algum óbice nesse processo?**

Olha esse é um risco que a gente vê, não exatamente um risco, mas uma potencial apropriação do Portal por grupos mais organizados. O caso por exemplo dos militares. Quando eles apresentam uma proposta rapidamente elas obtém os apoios necessários, porque eles são muito organizados, são disciplinados, porque eles tem interesses muito alinhados, é fácil para eles alcançarem os apoios para debates ou propostas.

Aconteceu com o sindicato dos fisioterapeutas, que apresentou a primeira proposta realizada. Aconteceu com o sindicato de algumas categorias de servidores públicos que propuseram o estabelecimento da indenização de fronteira. Eles se organizaram, acompanhamos a divulgação disso nas páginas, e conseguiram rapidamente o número de apoios.

Mas existe essa possibilidade, que o mercado, ou grupos mais organizados se utilizem dessa ferramenta. Esse grupos teriam ferramentas mais diretas, mais simples para apresentar. O próprio lobby, ou a própria apresentação de

Sugestão Legislativa de uma organização institucionalizada, que tem previsão regimental.

**Ou seja, eles preferem realizar a campanha para envolver seus filiados, ao invés de levar só cinco diretores lá para resolver?**

Talvez seja um método mais caro, mais trabalhoso, mais lento de trazer uma ideia para o Senado. Mas um cidadão individual não teria como fazer isso.

Ele até pode fazer isso, ligar para algum Senador e dizer: Senador, tenho uma ideia! Se o senador gostar ele vai lá e protocola uma ideia. Mas pode não conseguir, pode ter se frustrado em outros momentos. E aí via E-Cidadania te dá um certo isolamento, você manda uma mensagem para seus amigos, mobiliza dali.

O caso da legalização da maconha foi interessante acompanhar, porque posso estar sendo inocente, mas não imagino uma indústria por trás dessa história. Não vejo um grupo de maconheiros que querem só fumar. Vejo grupos que estão preocupados com essa questão, de ser crime estar portando qualquer quantidade da droga. De ter o direito de cultivar o que ele bem entender em casa, de trazer a pesquisa para universidade e hospitais, para produzir remédios que possam gerar resultados positivos quando tragam algum tratamento comprovado a partir de alguma coisa que tenha na maconha. Mas o que vimos foi que tem grupos no Facebook que tem 80, 100 mil pessoas cadastradas e acompanhando aquele debate sobre o tema, e quando tem um daqueles cidadãos mais articulado, que tem a ideia e apresenta pelo Portal E-Cidadania, aí vem a parte dele fazer a “venda” daquela ideia por meio dessa rede já existente.

E um sindicato fazê-lo é mais fácil, claro, e fortalece a democracia e a cidadania. Pois aquele que vem de um grupo ou indicado por um sindicato também descobre na ferramenta que pode individualmente pode também fazer sua demanda, que não tem nada a ver com o sindicato, lá de sua cidade ou coisas parecidas. Então, para a gente é normal, vemos que grupos se apropriam da ferramenta, que o cidadão também apresenta e não sabe o que fazer a partir dali, mas também vimos cidadãos que, sem uma estrutura sindical ou empresarial, conseguiram fazer a ideia chegar à discussão. Para nós, os três encaminhamentos são normais e são da democracia.

**Por sua experiência, os senadores tem alguma resistência, e como tem sido essa evolução?**

Já vimos de ter audiência pública interativa de receber um monte de participação e o senador nem mencionar aquele tipo de abertura. E o cidadão só saber porque viu mencionado na Agência Senado ou no facebook da Casa.

E a situação reversa.

O Presidente da Comissão de Direitos Humanos, senador Paulo Paim, determinou que todas as audiências dele serão interativas, e o senador lê muitos comentários e recebe muitos comentários, as vezes mais de uma vez. E chega até abrir a palavra para pessoas no plenário. Tem senadores em mandato mais fechado e outros que querem ouvir mais a população e abrir mais a participação na construção das ideias. E acho que será sempre assim, há parlamentares que são muito abertos irão usar mais as demandas e outros que estão em mandatos mais fechados, e irão manter uma atuação mais tradicional.

**Você já sentiu alguma resistência maior no processo, conflitos, seja por parlamentares ou outros atores com relação ao Programa?**

Não, acho que houve foi disputa por saber quem faria esse papel tão importante. Mais pessoas querendo fazer ali a mesma coisa, o que também não é bom, porque criando canais paralelos a gente dificulta o entendimento do cidadão. A gente distribui essa participação e consegue menos força para trazer a efetividade que o cidadão espera no processo político.

Então a gente tem um canal, consolidado, disponível, explicado para o cidadão, é o melhor dos mundos e a gente está conseguindo concentrar esforços aí neste sentido para melhorar isso aí daqui para frente.

**Essa resposta para publicação dá uma esperança para as pessoas, gera esse tipo de sentimento?**

Acho que as vezes sim mas as vezes pelo contrário frustra também, a falta de resposta, a Agência divulga que o cidadão pode dar sua opinião, e as vezes a gente vê resposta lá do cidadão dizendo: mas para quê? Não serve para nada, o senador não vai dar ouvidos para o que a gente quer ver. Mas é uma questão de maturidade das pessoas porque a gente não vive numa democracia direta. E a democracia direta, ao contrário do que as vezes a gente tende a pensar, não é perfeita, porque numa democracia direta temos um grupo forte, de um sindicato, do mercado, esse grupo domina um canal e passa a fazer só o que aquele grupo determina. E as minorias, a democracia não tem que ouvir as minorias? E no caso das minorias elas podem estar representadas por algum senador que esteja ali

divergindo dessa multidão que vem via portal pedindo uma mudança. Então, o processo democrático é esse, de ouvir, de discutir e deliberar de acordo com a consciência daquelas pessoas que estão nessa função naquele momento.

### **Considerações?**

Gostaria de ver a ferramenta mais evoluída, mas principalmente que mais pessoas soubessem dessa possibilidade e a partir daí aprendessem a fazer uma pressão sadia, pra que a gente tivesse mais efetividade. Acho que a democracia direta pura não é solução e a democracia representativa distante se mostrou falha, e temos que encontrar uma conexão no meio do caminho, e o E-Cidadania pode ser uma ferramenta para a construção dessa ponte entre essas duas esferas que ainda não estejam se tocando. Tenho grande satisfação de trabalhar nesse projeto.

### **Quais iniciativas similares de outros parlamentos são referências?**

Uma iniciativa muito interessante que temos acompanhado é no parlamento britânico, na House of Commons, foi criada uma comissão de democracia digital que tem algumas metas, dentre elas simplificar todo jargão legislativo para que o cidadão entenda o que está sendo feito dentro da Casa. Então você vê, quando a gente fala que foi votado o relatório do vencido, o cidadão não tem a menor ideia do que a gente está tratando. Então, é interessante essa iniciativa lá de que eles querem simplificar a linguagem para tornar esse processo legislativo acessível a todos. E eles tem a meta de tornar o parlamento aberto, interativo, até 2020 salvo engano. E para isso eles querem estruturar ferramenta como a que a gente tem, de audiência interativa, de propostas legislativas, então a gente já tem muita coisa disso. A diferença é que eles já estruturaram uma comissão de parlamentares, técnicos e integrantes da sociedade civil, com um cronograma de trabalho, relatórios apresentados e metas a serem alcançadas e propostas para o parlamento deles.

### **E houve alguma referência nalguns portais para você chegar a onde o Portal está?**

Fazemos o benchmark, em relação ao próprio parlamento britânico que tem lá uma ferramenta de petições online. Eles tiveram também uma outra iniciativa muito interessante que sai um pouco fora do tópico, mas que se trata do Red Tape Challenge, desafio à burocracia, uma desregulamentação geral do país, em que o próprio David Cameron chamava as pessoas a opinarem sobre a legislação que estava vigente sobre um período que estava vigente sobre um determinado tema.

Então essa semana vamos falar sobre transporte, então toda legislação que não tiver ninguém defendendo a utilidade dela será revogada.

As pessoas vão pela internet, participam de fórum de discussão, votam nas leis, dizem onde é que estão aplicando aquela lei, e o que não tiver ninguém defendendo de uma forma bem estruturada é porque não tem ninguém usando, é desnecessária aquela lei e ela já está apenas trazendo complicação jurídica, achei interessante por envolver este aspecto de consulta à população.

Fizemos benchmark com o Senado do Chile, o Senador Virtual, o próprio site da Casa Branca, o We The People, que tem lá as ferramentas que você pode fazer uma pergunta e determinado nível de apoios ela será respondida por alguma autoridade do governo americano, e o próprio E-Democracia da Câmara que a gente segue bem de perto.

### **Essa coisa do Parlamento Inglês tem algo similar a Ideia Legislativa do Portal E-Cidadania?**

Acho que eles estão tentando implementar algo a partir dessa comissão. Mas é incrível o grau de engajamento da população britânica. Enquanto nós medimos nossas participações e acessos ao site por semanas, meses, eles medem por hora. Mas a gente chega lá.

### **Dados mais recentes: 2013, 14 e 15?**

Então, são 12 milhões de visualizações de página, ao longo da vida do Portal, em 3 anos é algo expressivo. Estamos vendo uma crescente de interesse a partir de uma publicidade mais ativa. Agora temos mais matérias sendo votadas. Essa semana 100% das audiências públicas que vão ocorrer na Casa serão interativas. São 15. Estamos muito abertos a receber, voltamos à porosidade.

**Me parece que mais na responsividade, na capacidade de receber comentários e respondê-los, já na entrada de propostas isso fica mais a critério da atuação das pessoas, da vontade parlamentar e da oportunidade política também.**

### **Mas quais as ferramentas mais demandadas mesmo?**

O Opine é um dos mais demandados, mas é um produto muito simples de participar, mas ainda precisa de uma reforma importante. Que é traduzir em uma linguagem mais simples, voltando a meta do parlamento britânico, para que o cidadão entenda o que aquilo representa e vai mudar na vida dele. A gente tem um projeto que muda a rotulagem de alimentos com componentes transgênicos. E a

redação do projeto, a ementa é: Altera a Lei tal. E o cidadão tem que saber que lei é. E o texto diz. O Artigo 40 passa a vigorar com a seguinte redação. E lá diz que os alimentos que terão a partir de 1% de componentes transgênicos terão que ter um rótulo identificando essa característica do produto. Aí a gente vê uma quantidade de pessoas contrárias a retirada do rótulo.

Mas o cidadão menos informado que entra lá, lê o projeto ele pensa: mas esse projeto é o que vai colocar o rótulo, e não retirar. Só que o que acontece é que ele está retirando o rótulo dos que estão entre 0 e 1%. Só que isto não está claro no texto. Se você conseguir abrir o texto da lei, e comparar o texto vigente, atual, com o texto da proposta, aí fica muito claro qual é a diferença. Mas o cidadão não faz isso, é chamado a dizer sim ou não por um colega que está fazendo uma campanha, mas quando vai olhar o texto da lei ele não entende. Então o Opine tem muita demanda, mas precisa dessa reforma para ficar mais simples, precisamos qualificar melhor a votação para pode entregar um relatório mais consistentes para os Senadores, por exemplo distribuindo por estado, sexo, faixa etária, ainda estamos com resquício do tempo que queríamos o máximo de acesso possível com o mínimo de burocracia. Agora precisamos qualificar melhor essa informação para estruturar essa opinião para levar aos senadores.

**Ideia Legislativa, tem sido muito demandado, porque tão poucas chegam aos 20 mil apoios?**

Recebemos 3 mil nos últimos três anos, mas só quatro chegaram, porque falta o cidadão fazer a parte de publicidade de sua ideia. A gente recebe e publica, mas ele precisa pegar aquele link e distribuir, colocar em suas redes sociais, no carro dele, não sei, estratégias de marketing tem mil. Mas se ele coloca o produto dele e não vende, cai no mesmo desafio nosso, a gente tem um produto e precisa mostrar para as pessoas.

**Modificação do projeto de lei. É só a Consulta Pública que permite? Essa baixa demanda por parte dos senadores tem algum propósito?**

É mais por desconhecimento por parte do senador e de suas assessorias. Mas temos recebido gabinetes todas as semanas. Temos feito contato com assessorias de imprensa e chefes de gabinetes de cada Senador, nossa parte estamos fazendo, vai de cada um deles passar a demandar mais a ferramenta.

**ANEXO A – Ato da Mesa nº3, de 2011 – Senado Federal****ATO DA MESA Nº 3, de 2011**

Institui o Programa e o Portal e-Cidadania.

Art. 1º Fica instituído no Senado Federal o Programa e-Cidadania, com o objetivo de estimular e possibilitar maior participação dos cidadãos, por meio da tecnologia da informação e comunicação, nas atividades legislativas, orçamentárias, de fiscalização e de representação da Casa.

Art. 2º O Programa e-Cidadania contará com instrumentos e recursos tecnológicos de interação entre a sociedade e o Senado Federal, baseados no uso da internet e outros canais de comunicação interativos, com vistas a:

I - ampliar o conhecimento da sociedade sobre o funcionamento do Poder Legislativo, em especial do Senado Federal e do Congresso Nacional;

II - aprimorar o fornecimento de informações sobre as atividades do Senado Federal;

III - obter dos cidadãos sua avaliação sobre os resultados das ações legislativas e fiscalizadoras do Congresso Nacional;

IV - fomentar a participação da sociedade nas discussões dos temas legislativos em pauta, assim como no processo de definição, execução e avaliação de políticas públicas;

V - proporcionar mecanismos pelos quais os cidadãos brasileiros possam oferecer sugestões de textos legislativos, em conformidade com os preceitos constitucionais e regimentais estabelecidos;

VI - estimular o engajamento dos cidadãos brasileiros no processo democrático.

Art. 3º No âmbito do Programa de que trata o art. 1º, será desenvolvido e implantado o Portal e-Cidadania, com a finalidade de agregar as ferramentas e os recursos de participação a serem oferecidos pelo Senado Federal à sociedade.

Parágrafo único - As ações destinadas à construção do Portal e-Cidadania e de seus produtos, bem como as atividades relacionadas ao atendimento das demandas oriundas dos canais de interatividade do Portal deverão ser estruturadas de modo a cumprir o cronograma de implantação que prevê a primeira versão em funcionamento em maio de 2012 e a segunda versão em funcionamento em novembro de 2012.

Art. 4º São objetivos do Portal e-Cidadania, entre outros:

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.

§ 1º 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.

§ 2º Em todos os componentes descritos no § 1º, o Portal e-Cidadania tornará disponíveis ferramentas e produtos de cunho educativo para qualificar o debate e a participação cidadã.

Art. 5º O Programa e-Cidadania contará com um Comitê Gestor integrado pelo titular, ou representante por ele indicado, das seguintes unidades administrativas do Senado Federal:

I - Secretaria-Geral da Mesa, que o presidirá;

II - Diretoria-Geral;

III - Secretaria de Comunicação Social;



IV - Consultoria Legislativa;

V - Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle;

VI - Secretaria Especial de Informática (Prodasen);

Art. 6º Este Ato entra em vigor na data de sua publicação.

Sala de Reuniões, em 20 de dezembro de 2011.

Senador José Sarney - Presidente, Senadora Marta Suplicy - Primeira Vice-Presidenta, Senador Waldemir Moka - Segundo Vice-Presidente, Senador Cícero Lucena - Primeiro-Secretário, Senador João Vicente Claudino - Terceiro-Secretário, Senador João Ribeiro - Segundo-Secretário, Senador João Durval - Segundo Suplente, Senadora Maria do Carmo Alves - Terceira Suplente

*Observações:*

- *Publicação extraída do Boletim original nº: [4912 de 13/02/2012](#)*