



**SENADO FEDERAL**  
**INSTITUTO LEGISLATIVO BRASILEIRO**  
**PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU EM COMUNICAÇÃO LEGISLATIVA**

**MARIA NEBLINA ORRICO ROCHA**

**MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA *ONLINE*:**  
**O E-CIDADANIA**

**BRASÍLIA**  
**JULHO DE 2015**

MARIA NEBLINA ORRICO ROCHA

**MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA *ONLINE*: O E-CIDADANIA**

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação lato sensu em Comunicação Legislativa realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro como requisito para obtenção do título de especialista em Comunicação Legislativa.

Linha de pesquisa: Poder Legislativo, Sociedade e Instituições

Eixo: Construção da Democracia

Subeixo temático: Participação Social

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Valéria Ribeiro da Silva Franklin Almeida

Brasília

2015

Maria Neblina Orrico Rocha

MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA *ONLINE*: O E-CIDADANIA

Trabalho apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro - ILB como pré-requisito para a obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-graduação Lato Sensu, na área de Comunicação Legislativa.

Brasília, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_.

**Banca Examinadora:**

---

**Prof<sup>a</sup> Valéria Ribeiro da Silva Franklin Almeida**

---

**Prof<sup>o</sup> Doutor Paulo Ricardo dos Santos Meira**

*Este trabalho é dedicado ao meu marido, Ruthiere Márcio Carrijo, que, há 17 anos, me apoia incondicionalmente e compreende a importância dos estudos na minha vida. Também dedico à lindeza Duna Orrico Rocha Carrijo que gentilmente apoiou e inspirou a mamãe nessa jornada.*

## AGRADECIMENTOS

À querida orientadora, professora Valéria Ribeiro da Silva Franklin Almeida pela dedicação, paciência e incentivo;

Ao meu marido e à minha filha, pelo amor e carinho.

Aos amigos da pós, pelos bons debates e pelas risadas, tão necessárias nos momentos de tensão;

Aos professores, pela dedicação e por se disporem a compartilhar conosco o conhecimento;

A todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização deste trabalho.

*"Nunca se esqueça de quem você é, porque é certo que o mundo não se esquecerá. Faça disso sua força. Assim, não poderá ser nunca a sua fraqueza. Arme-se com esta lembrança, e ela nunca poderá ser usada para magoá-lo" - Tyrion Lannister.*

## RESUMO

ORRICO ROCHA, Maria Neblina. **Mecanismos de participação política *online*: o e-Cidadania**. 2015. 80f. Trabalho de Conclusão de Curso de Pós Graduação em Comunicação Legislativa – Instituto Legislativo Brasileiro, Senado Federal, Brasília, 2015.

A proposta central desse trabalho é examinar as novas formas de participação política via internet, como o e-Cidadania. O portal e-Cidadania, do Senado Federal, criado como espaço institucional *online* de participação política, apresenta a possibilidade de o cidadão brasileiro poder colaborar de forma mais direta e efetiva com o processo de atuação parlamentar sem retirar do senador o papel de protagonista no processo legislativo. O estudo de caso da proposta que visa legalizar a maconha no Brasil mostra que o e-Cidadania pode ter trazido para a política brasileira a possibilidade de tratar diferentes temas de interesse coletivo, com olhares e abordagens mais amplas, indo além das temáticas tradicionais que dominam o cenário político brasileiro.

Palavras-chave: Democracia; e-Cidadania; Internet; Participação Política; Processo Legislativo.

## ABSTRACT

ORRICO ROCHA, Maria Neblina. Online political participation mechanisms: the e-Citizenship. 2015. 80f. Working End of Course Graduate in Legislative Communication - Brazilian Legislative Institute, Federal Senate, Brasilia, 2015.

The central purpose of this paper is to examine the new forms of political participation via the Internet, such as e-Citizenship. The portal e-Citizenship, by Federal Senate, created as online institutional space for political participation, presents the possibility of the Brazilian citizen can collaborate more directly and effectively with the parliamentary action process without removing senator the starring role in the legislative process. The proposed case study that aims to legalize marijuana in Brazil shows that e-Citizenship may have brought to the Brazilian policy the possibility of treating different topics of collective interest, with looks and broader approaches, going beyond the traditional themes that dominate the Brazilian political scene.

Keywords: Democracy; e-Citizenship; The Internet; Political Participation; Legislative Process.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Página inicial do Portal e-Cidadania.....	36
Figura 2: Dimensões disponíveis para a interação com o cidadão.....	40
Figura 3: Gráfico com número de visualizações das páginas do e-Cidadania....	42
Figura 4: Exemplo da página de cadastro de usuário.....	43
Figura 5: Exemplo da página de cadastro de Proposta de Debate.....	46
Figura 6: Ideias legislativas recebidas pelo portal e-Cidadania.....	50

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Audiências públicas interativas.....	45
Tabela 2 - Propostas de debate.....	48

## LISTA DE SIGLAS

CGI	Comitê Gestor da Internet
CDH	Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa
PPA	Plano Plurianual
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
ENSP	Escola Nacional de Saúde Pública

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	13
2. DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA.....	16
2.1. Mandato representativo ou não imperativo.....	19
2.2. Aproximação entre representantes e representados.....	21
2.3. A nova esfera pública virtual.....	25
2.3.1. Redes e plataformas digitais.....	28
2.4. A teoria do agendamento na era da internet.....	30
3. MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NO LEGISLATIVO FEDERAL.....	34
3.1. Participação no Senado Federal: o e-Cidadania.....	36
3.1.1. Atributos técnicos do portal e-Cidadania.....	43
3.1.2. As dimensões representativa, fiscalizadora, legislativa.....	44
4. LEGALIZAÇÃO DA MACONHA NO BRASIL X LEI DO FICHA LIMPA.....	54
4.1. Ideia Legislativa nº 8/2014: a legalização da maconha no Brasil.....	54
4.1.2. Debate na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa.....	58
4.2. Lei do Ficha Limpa.....	61
4.3. A sociedade agendando os políticos.....	64
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	72
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	76

## 1. INTRODUÇÃO

Diante das inúmeras possibilidades de interação que a internet proporciona, neste trabalho queremos analisar uma iniciativa tomada pelo Senado Federal que possibilita que a tecnologia funcione como um instrumento complementar ao universo da política, da comunicação e da democracia: o e-Cidadania. Este estudo buscou discutir como acontecem as novas formas de participação do cidadão na política, principalmente, por meio de plataformas digitais e a relação entre essa participação e a democracia representativa brasileira.

A hipótese inicial era de que a internet e a ferramenta e-Cidadania oferecem novas oportunidades de relacionamento entre sociedade civil e o sistema político, promovendo interação e transparência, ampliando o espaço de fala do cidadão e a participação direta da sociedade brasileira nos trabalhos do Senado Federal. Este trabalho tentou responder às seguintes questões: Em que medida o e-Cidadania, como mecanismo de participação pela internet, é capaz de viabilizar as iniciativas políticas oriundas da sociedade civil? A ferramenta oferece novas oportunidades na relação cidadão/parlamentares? O e-Cidadania realmente impõe aos senadores uma pauta legislativa que a sociedade quer ver debatida?

No primeiro bloco deste trabalho, são apresentados os elementos do referencial teórico que balizam a pesquisa. O referencial teórico foi construído a partir da discussão da relação entre democracia e participação política no Brasil. Autores como Bobbio, Castells, Pateman e Urbinati foram utilizados para traçar um breve estudo histórico e teórico sobre a construção da teoria da democracia contemporânea, suas implicações e derivações, como a democracia representativa, o mandato não imperativo e a relação entre representantes e representados.

Ainda no primeiro bloco, debate-se também o nascimento de uma nova esfera pública, a virtual, a partir da importância que a internet tem ganhado nas relações sociais, onde plataformas digitais têm despontado como ferramentas de produção e compartilhamento de conteúdo que podem aumentar a participação política do cidadão comum.

Por fim, trazemos uma tentativa de atualização da hipótese do *agenda-setting* para esses tempos de internet, onde é possível aumentar a troca de opiniões e

informações, dinamizando o processo comunicativo e influenciando o agendamento da sociedade e do político por meio de iniciativas digitais.

No segundo bloco dessa monografia, mostram-se quais são as maneiras existentes de participação popular na política brasileira. Apresentam-se os mecanismos constitucionais e legais existentes que possibilitam a participação do cidadão diretamente nos trabalhos legislativos e na política em geral.

Aborda-se também neste capítulo, de maneira mais completa, o histórico de criação da ferramenta e-Cidadania, resgatando por meio de entrevistas com servidores do Senado Federal, como se deu a concepção da ideia que deu origem ao programa que culminou no portal, além da descrição e análise do funcionamento da ferramenta criada pelo Senado Federal para permitir uma participação mais efetiva do cidadão na política, apesar da mediação necessária da instituição Senado Federal e da palavra final ser exclusividade dos senadores, no processo legislativo propriamente dito.

No terceiro bloco apresenta-se o estudo de caso da ideia legislativa nº 8 de 2014, que trata da legalização do uso da maconha no Brasil. Essa foi a proposição escolhida para ser objeto do estudo de caso que faz parte desta pesquisa de forma a possibilitar a análise de como cidadãos distantes fisicamente – mas, com interesses em comum e que desejam participar diretamente do debate político – unem-se virtualmente para oferecer ao Senado o debate de um tema controverso e polêmico, como a legalização da maconha no Brasil.

O estudo de caso foi escolhido como metodologia para compreender como ocorre a participação do cidadão na política e estabelecer as similaridades entre duas situações que trouxeram interação e diálogo entre representantes e representados: a proposição da ideia legislativa que propõe a legalização da maconha no Brasil e o projeto de lei de iniciativa popular que culminou na aprovação da Lei da Ficha Limpa. Ambos os “projetos” têm origem na participação direta do cidadão na política.

A partir dessa comparação procura-se discutir se as proposições das teorias a respeito da democracia, da participação política, da nova esfera pública virtual como

ambiente de participação e da hipótese do *agenda-setting* podem ser aplicadas em relação a esses dois casos de participação cidadã na política brasileira.

No presente trabalho, o método de coleta de dados foram os seguintes: análise de documentos; entrevistas com servidores do Senado; entrevista com o senador Cristovam Buarque, o parlamentar que conduziu as discussões da ideia legislativa nº 8/2014; pesquisa documental; e análise de dados para a compreensão do caso.

A pesquisa indica que essa nova relação democrática e interativa de participação política, via e-Cidadania, tem potencial para promover mais interação e trazer mais transparência na relação do Senado Federal com a sociedade. Neste aspecto, o uso de ferramentas digitais como o e-Cidadania pode, em alguma medida, ajudar a revigorar a democracia e indicar maneiras de fortalecer a relação do cidadão com as instituições governamentais.

## 2. DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

A participação do cidadão na política tem sido crucial para a consolidação da democracia nas sociedades contemporâneas. Neste trabalho, pretende-se discutir a relação entre democracia e as novas formas de participação política via internet. Para isso, faremos um breve estudo histórico e teórico sobre a origem e a evolução do termo democracia e suas implicações, além de uma análise da participação política do cidadão através de ferramentas virtuais, como o e-Cidadania, do Senado Federal.

Nesse sentido, é válida uma breve discussão dos fundamentos da democracia contemporânea, a partir da Revolução Francesa e da Revolução Norte-americana que culminou na independência dos Estados Unidos no século XVIII. Esses acontecimentos marcaram o surgimento de um novo modelo democrático – a democracia representativa – diferente dos modelos originalmente apresentados nos estudos filosófico-políticos de Aristóteles, Ulpiano, Maquiavel ou Rousseau.

Para compreender a democracia representativa em sua feição contemporânea, precisaremos resgatar e analisar parte do pensamento político. De acordo com os estudos do filósofo italiano Norberto Bobbio (2002, p. 319), três tradições históricas são fundamentais na formação da teoria da democracia:

a) a teoria clássica ou aristotélica, das três formas de Governo, segundo a qual a democracia, como governo do povo, distingue-se da monarquia, governo de um só. E da aristocracia, como governo de poucos;

b) a teoria medieval, de origem romana, apoiada na soberania popular, na base da qual há a contraposição de uma concepção ascendente a uma concepção descendente da soberania conforme o poder supremo deriva do povo e se torna representativo ou deriva do príncipe e se transmite por delegação do superior para o inferior;

c) a teoria moderna, conhecida também como teoria de Maquiavel, nascida com o Estado moderno na forma das grandes monarquias, segundo a qual as formas históricas de governo são essencialmente duas: a monarquia e a república.

Para Bobbio (2000, p.30), atualmente, a democracia pode ser compreendida como um conjunto de procedimentos ou regras “que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos”. O pensador italiano também destaca que é indispensável outra característica para que um regime seja considerado democrático: “aqueles que são chamados a decidir ou a eleger os que deverão decidir devem ser colocados diante de alternativas reais e postos em condição de poder escolher” (2000, p. 32). E isso somente ocorrerá se estiverem garantidos os direitos fundamentais do indivíduo, como o direito à liberdade, o direito de opinião, o direito de associação, de reunião, dentre outros.

No contexto histórico liberal, Bobbio (2002, p. 324) afirma que a democracia é um complemento, uma correção do regime representativo. Se, na Grécia Antiga, a democracia só podia ser exercida por quem era considerado cidadão, ou seja, uma pequena parcela da população – já que estavam excluídos os estrangeiros, os escravos, as mulheres e as crianças –, na sua evolução, durante muitos séculos, a palavra democracia apareceu nos estudos sociológicos e políticos como um termo que fazia parte do campo teórico para classificar apenas os tipos puros de forma de governo.

A definição do termo “democracia” variou conforme o contexto em que foi empregado, mas a democracia com as características que conhecemos atualmente, com seus “procedimentos universais” e definição de “governo do povo e para o povo”, com transferência temporária e revogável de poder, eleições regulares, princípio da maioria, sufrágio universal, voto igualitário, alternância no poder, dentre outras características, evolui a partir dos estudos de Jean Jacques Rousseau, considerado um grande teórico da democracia moderna.

No século XVIII, Jean Jacques Rousseau escreve *O Contrato Social*, obra onde apresenta sua definição para democracia. Para Rousseau, o Poder Legislativo pertence ao povo e a democracia, uma das três formas possíveis de governo de um corpo político, deve ser exercida diretamente, pois a soberania e a vontade geral jamais podem ser representadas. A definição de “democracia” na obra *O Contrato Social* transformou-se em um importante alicerce para os defensores da participação política direta, já que, para o autor, essa era a principal característica da democracia.

Na obra de Rousseau, o Poder Legislativo pertence ao povo e a democracia deve ser exercida diretamente, pois a soberania e a vontade geral jamais podem ser representadas. “Não se pode representar a soberania pela mesma razão que não se pode alienar; consiste ela essencialmente na vontade geral, e a vontade não se representa; ou ela é a mesma, ou outra, e nisso não há meio-termo” (ROUSSEAU, 2004, p. 91).

Ainda segundo Rousseau, a participação direta do povo na política está intimamente ligada à educação, de forma que o sistema participativo proposto por ele é autossustentável, pois o próprio processo de participação desenvolve e estimula as qualidades requeridas de cada cidadão para o sucesso do sistema. Portanto, “quanto mais o cidadão participa, mais ele se torna capacitado para fazê-lo”. “Dessa forma, a participação capacita o indivíduo a ser continuamente senhor de si mesmo à medida que aumenta o valor da liberdade para ele” (PATEMAN, 1992, p. 38-40).

Na prática, a teoria de Rousseau não obteve sucesso, pois a democracia direta nunca foi aplicável nem mesmo no contexto histórico em que nasceu. Porém, permanece a importância da defesa que o pensador francês fez da necessidade da participação do cidadão na política, na elaboração das leis, no processo decisório de maneira geral, questão até hoje suscitada nos estudos teóricos da democracia e atualmente retomada por aqueles que defendem uma maior participação do cidadão nas tarefas dos Poderes Legislativo ou Executivo.

Quando os ideais democráticos ressurgem em um cenário totalmente modificado, com as Revoluções Francesa e Norte-americana como pano de fundo, um novo modelo de democracia – significativamente diferente, mas ao mesmo tempo herdeiro de características importantes do modelo proposto por Rousseau – é construído: a democracia representativa. No campo da teoria política, a Segunda Guerra Mundial também representou outro marco histórico para a democracia representativa tal qual conhecemos atualmente, já que a partir da segunda metade do século XX, a teoria da democracia torna-se preocupação dominante nos estudos teóricos e empíricos da Ciência Política.

Apesar de existir um leque amplo de modelos teóricos de democracia – competitivo elitista, pluralista, legal, participativo, representativo, associativa – com

aportes teóricos valiosos no estudo do tema, pretende-se enfatizar aqui a linha de desenvolvimento da democracia em regimes representativos, como o do Brasil.

No que diz respeito às modalidades de decisão, a regra fundamental da democracia é a regra da maioria, a regra são as decisões coletivas — e, portanto, vinculatórias para todo o grupo — as decisões aprovadas ao menos pela maioria daqueles a quem compete tomar a decisão. (BOBBIO, 2000, p. 36)

A democracia representativa “pressupõe eleições periódicas livres e competitivas para que uma pequena parcela dos cidadãos seja escolhida pelos demais para ocupar cargos públicos, em especial, no âmbito legislativo” (SANTOS, 2009, p. 19). Para Bobbio, a linha de desenvolvimento da democracia nos regimes representativos coincide com o que defende Santos e se dá em duas direções: no alargamento gradual do direito ao voto até chegar ao sufrágio universal; e no maior número de órgãos representativos, compostos de representantes eleitos.

## **2.1. Mandato representativo ou não imperativo**

Outra característica da democracia representativa é o mandato não imperativo. Isso significa que o representante escolhido pelo cidadão deve se concentrar em defender os interesses da nação, da coletividade, e não os interesses particulares do eleitor. “A democracia moderna, nascida como democracia representativa em contraposição à democracia dos antigos, deveria ser caracterizada pela representação política, isto é, por uma forma de representação na qual o representante, sendo chamado a perseguir os interesses da nação, não pode estar sujeito a um mandato vinculado” (BOBBIO, 2000, p. 36).

O princípio sobre o qual se fundamenta a representação política surge a partir dos debates historicamente significativos que se desenrolaram na Assembleia Constituinte durante a Revolução Francesa. Os calorosos debates entre os representantes escolhidos sustentavam que “o deputado, uma vez eleito, tornava-se o representante da nação e deixava de ser o representante dos eleitores: como tal, não estava vinculado a nenhum mandato” (BOBBIO, 2000, p. 36).

Nascem assim os mandatos representativos ou não imperativos, que não preveem uma vinculação do mandato do eleito às vontades ou necessidades

particulares do eleitor, e sim às necessidades gerais, da coletividade. Essa regra se tornou uma constante de todas as constituições de países com democracia representativa.

O *mandato imperativo* era baseado na responsabilização plena do representante que podia, até mesmo, ser acionado juridicamente pelo representado em caso de quebra de acordo. Já o *mandato não imperativo* é permeado de uma relação de confiança, em que os representantes são os fiduciários da soberania popular e possuem, portanto, autonomia para deliberar conforme entendam ser melhor para o interesse geral. É óbvio que essa máxima não se aplica totalmente na prática, principalmente nos dias de hoje. Bobbio alerta que “jamais uma norma constitucional foi mais violada que a da proibição de mandato imperativo” (2000, p. 37). Isso porque não existe regra que permite a distinção entre o interesse geral e o interesse particular, já que a maioria dos representantes eleitos está vinculada a alguma organização, associação ou partido político.

Na Revolução Francesa a população lutou pelo estabelecimento de uma democracia representativa, lutou para escolher em quem iria votar de forma que aquele representante falasse em nome dos que o elegeram. Agora, não basta só isso. O cidadão quer se sentir mais bem representado e o ciberespaço abre-se como novo espaço público – uma esfera pública *online* – onde é possível manifestar a insatisfação e as necessidades que sentem. Com a utilização de ferramentas como o e-Cidadania, a sociedade pode ter uma participação mais efetiva e direta na vida política, além de apresentar propostas que alterem a sua própria realidade.

Quando se trata de discutir alternativas para incrementar a participação da sociedade civil na política e renovar a democracia, a internet aparece como grande esperança.

“A introdução de uma nova infraestrutura tecnológica, entretanto, faz ressurgir fortemente as esperanças de modelos alternativos de democracia, que implementem uma terceira via entre a democracia representativa, que retira do povo a decisão política, e a democracia direta, que a quer inteiramente consignada ao cidadão. Estes modelos giram ao redor da ideia de democracia participativa e, nos últimos dez anos, na forma da democracia deliberativa, para a qual a internet é, decididamente, uma inspiração” (GOMES, 2005, p. 218).

Segundo Castells (FOLHA DE SÃO PAULO, 2015), as novas tecnologias transformam a dimensão política de nossas vidas. O pensador catalão classifica o potencial da internet como extraordinário para a expressão dos direitos dos cidadãos e a comunicação de valores humanos.

O uso da internet para fazer política ou influenciar a política também pode ser considerado uma forma de resistência, pois o ciberespaço traz a oportunidade de mais liberdade de expressão. “Se a discussão acontece em um ambiente livre de medo, de intimidação ou de ridículo, uma variedade maior de pontos de vista pode ser expressa. A “força do melhor argumento”, que não guarda relação com o papel social dos participantes, tem maiores chances de se impor num fórum público virtual” (MAIA, 2008, p.8).

Para Norberto Bobbio, a internet como elemento de intermediação política dá origem a uma “computadorcracia” que permite o exercício da democracia direta, isto é, “possibilita a cada cidadão transmitir o próprio voto a um cérebro eletrônico, uma hipótese que abre caminho para novas possibilidades na relação da sociedade civil com o sistema político”. Porém, não necessariamente essa nova maneira de relacionar-se seria positiva na visão do pensador italiano.

Bobbio levanta a bandeira da Democracia Representativa, que para ele acontece quanto “as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade” (BOBBIO, 2000, p.56). A representatividade, delegada a outro cidadão, é uma das regras para que se consiga fazer democracia em sociedades muito numerosas. Os atos do representante nem sempre condizem com a vontade de seus eleitores, podendo causar desconforto entre as partes, mas nem por isso o sistema deixa de ser democrático.

## **2.2. Aproximação entre representantes e representados**

Os conceitos de participação política e de representação não são excludentes. Ao contrário, a participação política - definida como a contribuição direta ou indireta que o indivíduo dá para uma decisão política (Bobbio, 2000, p. 888) - e a representação requerem-se uma à outra, de maneira que “a participação da

sociedade tem como virtude justamente reaproximar representantes e representados” (MELCHIORI, 2011, p.34).

Aliás, a consolidação do mandato não imperativo na democracia representativa não afasta totalmente a possibilidade de participação do cidadão na política, e como exemplo podemos citar o caso do Brasil que acolhe mecanismos constitucionais de participação do cidadão como o sufrágio universal, com o voto direto e secreto; o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de leis.

As democracias contemporâneas, com governos representativos, definem claramente a fórmula “quem representa (o político), mediante que mecanismos é autorizado a representar e a que tipo de sanção ou controles estará submetido (as eleições), quem é representado (o eleitor), e de alguma forma, ainda que muito vaga, qual o conteúdo ou mandato a ser representado (programa, promessas de campanha)”. (LAVALLE, HOUTZAGER e CASTELLO, 2006, p. 58).

Algum tipo de controle dos representados sobre os governantes como forma de garantir a validade da representatividade emerge como uma das mais importantes questões na democracia representativa.

“Embora seja um avanço notável mostrar que as chamadas “crises” da democracia, da política e dos partidos constituem, na verdade, interpretações imprecisas de transformações em curso – graças às quais a representação política estaria a se reconfigurar, permitindo o funcionamento das instituições do governo representativo e da democracia sob novas condições históricas –, cabe indagar os efeitos dessas transformações para a democracia. Quais, afinal, as consequências dessas transformações para a qualidade da democracia, que erodem a centralidade dos partidos políticos como ordenadores da relação entre representantes e representados, introduzindo a mídia e seus vínculos “intimistas” como novas instâncias de mediação? Por outras palavras, é relevante responder se as instituições da democracia serão mais ou menos representativas em decorrência da reconfiguração da representação”. (LAVALLE, HOUTZAGER e CASTELLO, 2006, p. 71).

Diante desse impasse, apresenta-se uma alternativa tecnológica para a questão: para garantir a reconfiguração e correspondência entre os desejos de representantes e representados, sobretudo, na minimização de problemas de assimetria de informação e aumento da transparência dos atos governamentais, a criação de ferramentas de participação *online*, como o e-Cidadania, pode ser um caminho.

O desafio aqui é discutir os problemas e limites da democracia representativa – atual modelo adotado no Brasil – de forma a compreender a relação existente entre a prática democrática e o uso da internet para incrementar a participação política.

A experiência democrática brasileira – apesar de conter todas as características da teoria da democracia representativa – mostra-se atualmente configurada de maneira que a esfera da decisão política está cada vez mais apartada da sociedade. Bobbio ressalta que “a soberania popular é um ideal limite e jamais correspondeu ou poderá corresponder a uma realidade de fato, porque em qualquer regime político, qualquer que seja a fórmula política...é sempre uma minoria, a classe política que detém o poder” (BOBBIO, 2000, p. 325).

As instituições centrais das democracias contemporâneas – como o processo eleitoral e o Poder Legislativo – representam a contradição da democracia representativa que diferente da democracia clássica grega, “não dá ao povo o direito de exercer o poder, a não ser, no máximo, de uma forma bastante mediada” (MIGUEL, 2005, p. 26). Porém, essa forma mediada tem apresentado alguns resultados positivos, como a Lei do Ficha Limpa, por exemplo.

Porém, permanece em pé uma questão central. Quais são os desafios para se construir uma ordem verdadeiramente democrática? Miguel aponta alguns caminhos: 1) A relação entre as preferências individuais e uma hipotética “vontade coletiva”; 2) A igualdade formal de acesso às decisões não resolve os problemas das desigualdades reais existentes na sociedade; 3) A possibilidade de manipulação da determinação da vontade coletiva.

No regime político brasileiro, os representantes eleitos somente procuram ouvir o que o cidadão tem a dizer no momento da eleição, restringindo a participação no exercício democrático ao momento da competição eleitoral e alimentando a crescente crise de representatividade tanto dos políticos quanto da política. Vários estudos evidenciam, a partir dos anos 90, o descrédito generalizado das instituições representativas entre os cidadãos comuns (MIGUEL, 2005, p. 27).

Alguns autores, como Carole Pateman (1992), defendem a democratização da democracia. Isso seria possível com a inclusão, na democracia representativa, de

mecanismos de participação direta da sociedade nas questões políticas ou ao menos, de mecanismos de participação, de colaboração, ainda que mediadas por ferramentas, como as existentes na internet, que pressupõem a mediação e a aceitação por parte do político para que uma ideia sugerida pelo cidadão possa ser, ao menos, considerada dentro do processo legislativo.

O vazio da não participação efetiva do eleitor no mandato daquele que foi escolhido por ele, apesar de todas as teorias referentes ao mandato não imperativo, pode estar sendo ocupado por outros tipos de participação sejam elas diretas ou mediadas como as que o cidadão pode fazer via internet, enviando e-mails e mensagens tanto diretamente para o político quanto para a instituição, ou de forma indireta quando se une em grupos de pressão virtuais para defender determinados temas.

As mudanças na forma de entender e lidar com a política que estamos vivenciando a partir das crises contemporâneas dos partidos políticos e a falta de confiança da população na política e nos políticos em geral, aumenta a importância da existência de mecanismos de participação direta ou semi-direta do cidadão no Parlamento.

Miguel (2008) traz uma análise interessante a respeito dos motivos pelos quais a população brasileira desconfia da classe política. Ele credita boa parte dessa desconfiança à mídia – e a uma cobertura cada vez mais “agressiva” – que alimenta continuamente essa prevenção. A desconfiança não existe somente em relação aos políticos, mas acontece em relação a qualquer discurso de poder.

Nas hipóteses formuladas para explicar o porquê de a elite política ser tão mal avaliada no Brasil, Miguel (2008) aventa a possibilidade de que a mídia influencia diretamente a percepção do público alimentando um círculo vicioso do quanto pior, melhor. Para o autor, “a cobertura da política pela imprensa tende a ser cínica”, o que alimenta ainda mais a desconfiança do público atual.

Quando uma questão política pode ser positiva para a população, a mídia tende a deturpar seu significado mostrando o “ganho” político que os parlamentares ou o governo podem obter com determinado assunto. Além disso, a desconfiança

excessiva poderia ser resultado de uma percepção “cínica” dos cidadãos em relação ao mundo social. Se todos desconfiam, você também tem de desconfiar.

Nossos políticos e o Congresso Nacional seriam menos confiáveis porque a representação política formal os tornaria incapazes de cumprir – da maneira que o cidadão acredita ser o correto – os compromissos assumidos com a população, representando e defendendo os interesses da coletividade, da Nação. Esse comportamento – tão comum na população brasileira – enfraquece a democracia e esvazia o debate, alimentando a sensação de falta de perspectiva de mudança da nossa realidade.

As movimentações políticas recentes – via internet ou mundo real, como as manifestações de junho de 2013 e as recentes passeatas – março e abril de 2015 – que pedem, dentre outras coisas, o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff – mostram que a participação popular não quer mais restringir-se unicamente à eleição.

O povo mostra que quer o político conectado com seus anseios e necessidades. Como destaca Urbinati: “As eleições são essenciais para determinar as responsabilidades e limites do poder político, produzindo um governo responsável e limitado. Mas, é importante observar que para que um representante político aprove leis legítimas, será necessário que ele seja recriado constantemente e esteja dinamicamente em harmonia com a sociedade” (2006, p. 193-194).

### **2.3. A nova esfera pública virtual**

Diante disso, o tema da tecnologia – seus usos, potenciais e consequências – tem ganhado centralidade no âmbito das pesquisas nas áreas das Ciências Humanas e Sociais nos últimos anos. As impactantes inovações tecnológicas, que surgem a cada dia, reduzem tempo e encurtam distâncias, afetando diretamente a comunicação, a política e a maneira como o ser humano se relaciona. A vida em rede influencia todos os aspectos da existência humana, da sociabilidade à construção do conhecimento; de novas possibilidades econômicas a práticas políticas mais inclusivas.

Os usuários da internet e das plataformas digitais que surgiram com a rede mundial de computadores podem produzir e compartilhar conteúdo sem que as informações estejam sujeitas, pelo menos teoricamente, a qualquer tipo de controle, de particulares ou do Estado. A internet pode ser comparada à *Ágora*<sup>1</sup> Grega, numa dimensão absurdamente maior, uma esfera pública que possibilita voz e espaço para o cidadão que pode e quer se manifestar. Vários pesquisadores, como Manuel Castells, destacam que a segurança encontrada pelo usuário no ciberespaço leva a uma maior ocupação do espaço público, ainda que essa ocupação esteja condicionada ao acesso à rede mundial de computadores.

Para Castells, a expansão e a incorporação da internet ao nosso cotidiano transformou a comunicação em horizontal, interativa e em larga escala justamente por ter ampliado as possibilidades, principalmente nos ambientes criados pelas plataformas digitais. Segundo o pesquisador espanhol, o engajamento de indivíduos ou setores da sociedade na defesa de determinados temas sociais, políticos, culturais ou econômicos tornou-se mais visível e ganhou importância com o crescimento da internet.

Para atender uma demanda cada vez mais crescente desse público e incentivar uma maior participação popular nas instituições democráticas, aproximando o cidadão dos núcleos de decisão social e política, algumas iniciativas têm sido tomadas tanto no âmbito das instituições governamentais quanto por parte da sociedade civil em todo o mundo para oferecer ferramentas “oficiais” de participação, como acontece no Senado Federal com o e-Cidadania.

Essa livre comunicação “de muitos para muitos” proporcionada pela internet foi compartilhada pelos usuários desde os primeiros estágios da comunicação *online*, transformando-se num valor a ser defendido incansavelmente. “As redes eletrônicas permitem que as pessoas interajam localmente ou transcendam as

---

<sup>1</sup> *Ágora* era a praça principal na constituição da pólis, a cidade grega da Antiguidade clássica. Normalmente era um espaço livre de edificações, onde as pessoas costumavam ir, configuradas pela presença de mercados e feiras livres em seus limites, assim como por edifícios de caráter público. Enquanto elemento de constituição do espaço urbano, a *ágora* manifesta-se como a expressão máxima da esfera pública na urbanística grega, sendo o espaço público por excelência. É nela que o cidadão grego convive com o outro para comprar coisas nas feiras, onde ocorrem as discussões políticas e os tribunais populares: é, portanto, o espaço da cidadania. Por este motivo, a *ágora* [...] era considerada um símbolo da democracia direta, e, em especial, da democracia ateniense, na qual todos os cidadãos tinham igual voz e direito a voto. Fonte: Wikipedia

fronteiras do Estado Nação, para trocar informação e compartilhar interesses comuns em fóruns virtuais, em escala global” (MAIA, 2000, p.5).

Para Jürgen Habermas, a esfera pública é caracterizada como o *locus* da comunicação, os espaços nos quais as pessoas discutem questões de interesse comum, formam opiniões ou planejam a ação.

Na definição de Habermas, a esfera pública é um tipo particular de relacionamento espacial entre duas ou mais pessoas, geralmente conectadas pela mídia, onde as controvérsias dizem respeito às relações de poder que ocorrem nos limites de seu meio de interação ou em meios mais amplos de estruturas sociais e políticas aos quais os envolvidos estão situados.

Pode-se afirmar então que a esfera pública é lugar de mediação política fundamental das sociedades democráticas. É uma rede crescente e amplificada de comunicação que ajuda a sociedade a pensar em si mesma, refletir o passado, o presente e o futuro. A internet proporciona virtualmente esse espaço de discussão. A esfera pública virtual tem a capacidade de agregar pessoas, criando modalidades inéditas de interação e ampliando o espaço de debate acerca de questões de interesse coletivo.

Habermas argumenta que, para existir, a esfera pública deve ser uma ponte entre a sociedade civil e o Estado (1997, p. 107). Na revisão do conceito, o pensador alemão afirma que busca construir um conceito de esfera pública a-histórico, não datado, “como um fenômeno social elementar, do mesmo modo que a ação, o ator, o grupo ou a coletividade” (1997, p. 92).

Ainda de acordo com Habermas: “A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos” (1997, p. 92).

Se a sociedade civil ocupa a esfera pública virtual com discussões, mobilizações, trocas de informação a respeito de temas como democracia, formas de participação e necessidade de mudança na política, isso gera uma força inovadora que a princípio, não tem limites nem barreiras, ampliando as possibilidades de ativismo político.

“Ocupar esse espaço privilegiado para discussões, em tese, teria como ponto fundamental o que podemos chamar de uma crítica às noções de representação, principalmente em termos da democracia como é concebida na esfera macropolítica, ganhando contornos de efetiva participação interativa”, destaca Guzzi (2010, p.59).

Pode-se afirmar então que a internet configura-se como novo espaço público, uma instância intermediária onde qualquer pessoa pode dizer o que pensa. Os usuários da internet transformam-se em atores sociais com autonomia para decidir o que querem e como querem se expressar.

### **2.3.1. Redes e plataformas digitais**

As redes formadas virtualmente estimulam a criação de comunidades que por sua vez incentivam e promovem a participação dos indivíduos conectados, que diante da tela, no conforto do sofá da sala, podem transformar-se em militantes virtuais dispostos a lutar por um ideal comum sem precisar sair de casa.

Muitas críticas são feitas aos *ativistas de sofá*<sup>2</sup>, mas é preciso destacar que esses cidadãos também influenciam o espaço público *online* na medida em que se engajam, mesmo que apenas virtualmente, na luta por um ideal e, muitas vezes, associados a outros ativistas virtuais, logram vitórias, apenas com intervenções digitais, ou mais comumente usando a internet em conjunto com ações presenciais, como aconteceu nas manifestações de junho de 2013 no Brasil.

Por isso, é preciso esclarecer que a análise do que acontece na internet deve levar em consideração que

“as novas aplicações tecnológicas, independentemente de favorecer ou dificultar a democracia, devem ser pensadas de maneira associada com os elementos sócio-históricos próprios dos atores sociais e com os procedimentos da comunicação estabelecida entre os sujeitos comunicantes concretos” (MAIA, 2008, p. 2).

Vários estudiosos, como a pesquisadora Marisa Von Bulow destacam que as novas ferramentas de comunicação oferecidas pela Internet têm ampliado muito as possibilidades de ativismo político dos indivíduos.

---

<sup>2</sup> O termo faz menção aos internautas que protestam ou atuam apenas nas redes sociais. O Wikipedia explica que ativismo de sofá é um neologismo da língua inglesa formado pela amálgama das palavras slack e activism, o que significa "ativismo preguiçoso" ou "ativismo de preguiçosos". Apesar do termo, originado em 1995, ter surgido com uma conotação positiva, atualmente o mesmo é usado de forma depreciativa e pejorativa para designar ações e campanhas (em geral, de internet e redes sociais) com pouco ou nenhum resultado prático efetivo em que as pessoas participam apenas para mostrar engajamento, buscar uma identidade ou aliviar consciência ou culpa. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Slacktivism>

“Não é preciso ser filiado a um partido político, participar em um movimento social, ou criar uma ONG. Ainda melhor: não é preciso esperar a vez para falar em intermináveis reuniões e assembleias. Aliás, não precisa nem sair de casa. Basta teclar uma mensagem no seu computador e compartilhá-la com o maior número possível de pessoas”. (2014, p.01)

Maia, por exemplo, defende que “apesar de no Brasil a cultura política não ser de deliberação pública, a participação do brasileiro nas redes sociais virtuais é numerosa e intensa, mesmo quando comparada com países mais desenvolvidos e com maior número de pessoas com acesso à internet” (MAIA, 2008, p. 27).

A sociedade brasileira tem aproveitado as oportunidades e chances de participação, principalmente nas redes sociais e nas novas plataformas digitais oferecidas pelas instituições – como o e-Cidadania do Senado Federal – que, muitas vezes, funciona como ferramenta decisiva para a mobilização, a organização, a coordenação e a deliberação da sociedade civil conectada com o mundo da política.

A lógica utilizada por Castells quando menciona os movimentos sociais organizados em redes e conectados na internet também pode ser aplicada a movimentos de indivíduos que se utilizam das plataformas digitais para, a princípio sozinhos, iniciarem mobilizações que culminam nos muitos comunicando para muitos e criando uma organização ou movimento que atraem centenas, que, rapidamente, constroem uma rede com milhares e terminam recebendo o apoio de milhões.

Com o crescente uso da internet por parte dos brasileiros<sup>3</sup>, pode-se dizer que aumenta ainda mais a importância da comunicação para as práticas políticas. Vale, no entanto, a ressalva feita por Jürgen Habermas (2003): com a maior circulação de mensagens e ampliação do público possibilitada pela internet, os debates gerados na esfera pública apesar de ganharem em termos expositivos, podem acabar perdendo em termos de representatividade e profundidade, da mesma forma que ocorreu com a massificação dos meios de comunicação.

---

<sup>3</sup> De acordo com o Comitê Gestor da Internet (CGI) no Brasil, em 2013, mais da metade dos brasileiros foram classificados como usuários da internet. Atualmente, existem cerca de 85,9 milhões de internautas no Brasil. De acordo com os estudos do CGI, esse número é crescente, principalmente porque os equipamentos móveis – telefones celulares e tablets, principalmente, ampliam cada vez mais o número de usuários.

## 2.4. A teoria do agendamento na era da internet

Em tempos de internet, com fluxo contínuo e massacrante de informações que chegam por todos os lados, é possível afirmar que os meios de comunicação de massa são os únicos influenciadores da agenda de acontecimentos que é debatida pela sociedade? Uma discussão a esse respeito será feita a seguir utilizando a hipótese do *agenda-setting*.

Pela hipótese do agendamento, os meios de comunicação de massa insuflam temas e determinam sobre o quê a sociedade precisa pensar, debater e discutir.

"Em consequência da ação dos jornais, da televisão e dos outros meios de informação, o público sabe ou ignora, presta atenção ou descarta, realça ou negligencia elementos específicos dos cenários públicos. As pessoas têm tendência para incluir ou excluir dos seus próprios conhecimentos aquilo que os mass media incluem ou excluem do seu próprio conteúdo. Além disso, o público tende a atribuir àquilo que esse conteúdo inclui uma importância que reflete de perto a acontecimentos, aos problemas, às pessoas" (SHAW, 1979,96).

Registremos, antes de qualquer coisa, que uma hipótese é sempre uma experiência, que mesmo quando não comprovada para determinada situação específica, também não invalida necessariamente a perspectiva teórica em construção. Dito isso, vale observar que a hipótese do agendamento ou hipótese do *agenda-setting* ainda está em processo de construção, o quê, no entanto, não impede a realização desta análise. Pelo contrário, contribui para que trabalhos como este arrisquem-se a tentar participar da construção da mencionada hipótese.

Inicialmente, a hipótese do *agenda-setting* proposta, na década de 1970, por Maxwell McCombs e Donald Shaw estuda a possibilidade de os meios de comunicação funcionarem como instância de mediação entre as pessoas e o sistema político, determinando a agenda pública e os temas que o público deve achar prioritário. "O pressuposto fundamental do *agenda-setting* é que a compreensão que as pessoas têm de grande parte da realidade social lhes é fornecida, por empréstimo, pelo *mass media*" (SHAW, 1979, 96).

Os dois pesquisadores focaram sua pesquisa na campanha presidencial norte-americana de 1968 e em como o público percebia a importância dos temas que apareciam no noticiário político. "Essencialmente foi constatado haver alto grau

de correspondência entre a dose de atenção dada a determinada questão pela imprensa e o nível de importância a ela atribuída por pessoas da comunidade que estiveram expostas à mídia” (DEFLEUR, 1993, p. 284).

Com a utilização da hipótese do *agenda-setting* em várias pesquisas, desenvolvimento e atualização pelos estudiosos ao longo dos anos, novas abordagens foram surgindo. Trumbo (1995, p. 4 e 5 apud RODRIGUES, 2004, p. 2), destaca três diferentes abordagens na hipótese do agendamento: a primeira seria a abordagem inicial dos precursores Shaw e McCombs, segundo a qual a imprensa influencia o que as pessoas pensam; a segunda abordagem coloca os meios de comunicação mais como receptores passíveis de influências terceiras do que como remetentes; e a terceira abordagem considera uma troca de informação e efeitos entre diferentes esferas da sociedade, com a possibilidade de existir uma maior diversidade de agendas e possibilidades de influenciá-las.

Neste trabalho pretende-se debater o papel da internet na hipótese do *agenda-setting* como instância de mediação na construção dessa agenda pública influenciada por diferentes esferas da sociedade sem esquecer o papel preponderante da mídia tradicional. Ao mesmo tempo, apresenta-se a internet como influenciadora da agenda dos políticos. Acreditamos que a internet – que deu mais destaque ao papel do cidadão, além de trazer novas possibilidades de comunicação – deve ser considerada durante nossa tentativa de debater a formulação de uma atualização do *agenda-setting*.

Na pesquisa realizada por McCombs ficou evidente que os meios de comunicação influenciaram a agenda do eleitor, mas mais do que isso: também influenciaram a agenda dos políticos. A agenda da mídia acaba se transformando na agenda individual e social, o cidadão inclui em suas preocupações certos temas que - agendados pela mídia - passam a fazer parte do seu cotidiano. Vale ressaltar que não são apenas os meios de comunicação que agem na definição da agenda. As atitudes e predisposições do cidadão interferem bastante no processo.

McCombs e Shaw estabeleceram uma verdadeira correlação entre a agenda da mídia e a do receptor, porém, pesquisas mais recentes mostram que também a agenda do público acaba influenciando a agenda da mídia. A comunicação entre as pessoas acaba sendo maior que no sentido estrito da mídia. As pessoas aumentam,

no conjunto de suas relações sociais, *online* e *offline*, a troca de opiniões e informações, dinamizando o processo comunicativo e alcançando determinado agendamento.

A hipótese do *agenda-setting* reconhece que os atributos psicológicos e sociais dos receptores e os hábitos do cotidiano, influenciam a construção da percepção sobre determinado assunto em conjunto com o papel decisivo dos mass media na modificação das prioridades dos temas no conhecimento do público. "Esboça-se, assim, uma tendência para a persuasão temperada pela persistência: as atitudes pessoais dos destinatários parecem agir no sentido de integrar a agenda subjectiva na que é proposta pelos mass media" (WOLF, 2002, p. 154).

O presente estudo considera os meios como agentes da socialização e da construção da realidade - e o jornalismo se encaixa aí -, cuja agenda interage com a agenda do público e, neste caso específico, com a agenda política, mesmo que de maneiras e intensidades diferentes.

Sabe-se que o agendamento só acontecerá de forma eficiente quando houver um alto nível de relevância para o tema, e um alto grau de desconhecimento sobre o mesmo o que levará o receptor a buscar mais informações sobre aquele assunto.

O próprio McCombs afirma que o agendamento tende a ocorrer com mais eficácia em cidadãos que tem "necessidade de orientação". A pesquisadora Nina Santos destaca que essa necessidade seria definida pela relevância do conteúdo e pela incerteza da pessoa sobre o tema abordado. "Ou seja, quanto mais importância o cidadão acha que o tema tem e quanto mais incerto ele está sobre essa mesma questão, maior a probabilidade de os media conseguirem um efeito de agendamento sobre ele". (SANTOS, 2011, p. 4)

Cada meio desenvolve um tipo de influência, graças às especificidades que apresenta. A internet comprova essa diferenciação, pois "a influência do agendamento por parte da mídia depende efetivamente do grau de exposição a que o receptor esteja exposto, mas, mais do que isso do tipo de mídia, do grau de relevância e interesse que esse receptor venha a emprestar ao tema, a saliência que ele lhe reconhecer, sua necessidade de orientação ou sua falta de informação, ou

ainda, seu grau de incerteza, além dos diferentes níveis de comunicação interpessoal que desenvolver” (HOHLFELDT, 1997, p.49).

Wolf confirma a existência de diferença na eficácia do agendamento de acordo com o veículo. "Os *mass media* tem capacidade diferente para estabelecerem a ordem do dia dos assuntos publicamente importantes" (WOLF, 2002, p. 150). No seu trabalho é mencionada a diferença entre a informação televisiva e a informação escrita.

Aqui, agregamos a diferença entre as duas últimas e a informação que circula via internet, seja nos *sites*, nos blogs ou nas mídias sociais. O que se observa é que na maioria das vezes a apreensão da informação que chega via internet é fragmentada, superficial, rasa.

Dessa forma, somente se o receptor decidir se aprofundar sobre o assunto é que conseguirá obter informações mais completas de forma a construir um quadro cognitivo capaz de levá-lo a refletir e debater com mais profundidade o tema agendado.

A internet com a facilidade de acesso a fontes de informação e facilidade na divulgação de informações sem limites temporais ou espaciais tão rígidos cria um novo tipo de relação comunicacional entre personalidades e instituições e os cidadãos. Agora, torna-se possível falar diretamente a um coletivo, prescindindo dos meios de comunicação de massa. O ambiente *online* pode trazer importantes contribuições para a ampliação de vozes, o questionamento de mediações tradicionais e o desenvolvimento democrático. Isso porque o agendamento dos meios do jornalismo tende a ser muito homogêneo e outros tipos de veículos de informação poderiam se opor a isso.

Pode-se afirmar então, que em tempos de internet, o poder de mediar as informações e influenciar a agenda tanto da sociedade, da mídia quanto a do político é um processo que está se reconfigurando. Os meios de comunicação de massa continuam a ter uma importância central na construção da agenda pública, mas existe uma crescente disputa desse espaço com outras fontes de informação, principalmente aquelas derivadas do ambiente *online*.

### **3. MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NO LEGISLATIVO FEDERAL**

Oferecer oportunidades de participação ao cidadão em processos de tomada de decisão política é prática que tem crescido no Brasil desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. A democracia representativa brasileira acolhe oficialmente mecanismos de participação direta do cidadão na política como o sufrágio universal, com o voto direto e secreto; o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de leis.

No Brasil, existem oficialmente três mecanismos de participação direta do cidadão no processo legislativo. Segundo o artigo 14 da Constituição Federal de 1988, a iniciativa popular para projetos de lei é um deles.

Esse direito de participar diretamente do Processo Legislativo, no entanto, demorou 10 anos para ser regulamentado. Somente em 18 de novembro de 1998, foi sancionada a lei 9.709/98, que regulamentou a iniciativa popular no oferecimento de projetos ao Congresso Nacional.

Essas formas de exercício da soberania popular, previstas no art. 14 da Constituição Federal brasileira, constam reproduzidas no art. 1º, nos seguintes termos:

Art. 1º. A soberania popular é exercida por sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, nos termos desta Lei e das normas constitucionais pertinentes, mediante:

I – plebiscito;

II – referendo;

III – iniciativa popular.

De acordo com a lei 9.709/98, os requisitos para apresentação de projetos de lei diretamente pelos cidadãos brasileiros são: assinatura de, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

Desde que a Constituição de 1988 assegurou aos eleitores o direito de apresentar projetos de lei de iniciativa popular, apenas em quatro ocasiões o Congresso converteu em norma uma proposta elaborada pela sociedade. O último

projeto aprovado foi a “Lei do Ficha Limpa”, que veta a candidatura de políticos que já sofreram alguma condenação pela justiça.

O segundo mecanismo de iniciativa legislativa de autoria popular está disponível por meio das Comissões de Legislação Participativa (CLP) da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, comissões por meio das quais o cidadão pode participar do processo de elaboração legislativa.

“Através da Comissão de Legislação Participativa, a sociedade, por meio de qualquer entidade civil organizada, ONGs, sindicatos, associações, órgãos de classe, apresenta à Câmara dos Deputados suas sugestões legislativas. Essas sugestões vão desde propostas de leis complementares e ordinárias, até sugestões de emendas ao Plano Plurianual (PPA) e à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)”, explica o *site* da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados.

No Senado Federal, essa função é exercida pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH). A participação popular no Senado, por meio da CDH, acontece nos mesmos moldes da Câmara dos Deputados, exigindo que a sugestão legislativa que chega diretamente na Comissão seja feita por uma pessoa jurídica, entidade civil organizada, como movimento social ou associação.

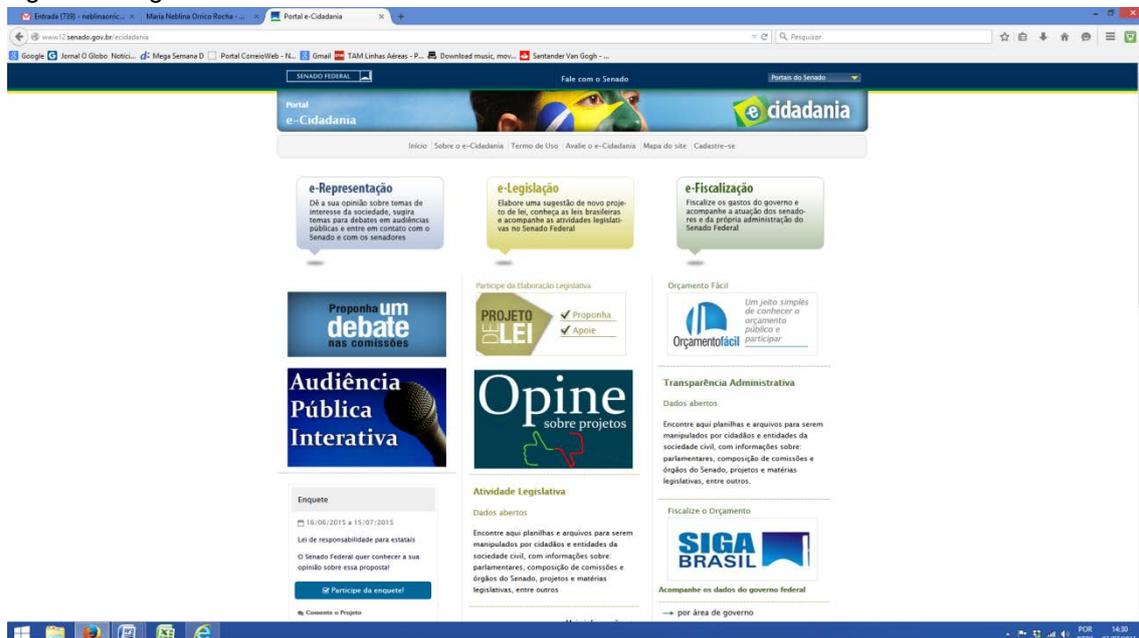
O portal e-Cidadania configura-se como a terceira alternativa oficial para que o cidadão brasileiro possa participar diretamente dos trabalhos do Legislativo Federal. Usando a internet, por meio do e-Cidadania, um cidadão pode oferecer ideias legislativas que podem transformar-se em projetos de lei, desde que tenham o apoio de mais de 20 mil internautas.

Desde que a ferramenta e-Cidadania começou a funcionar para o público em geral, em maio de 2012, a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado tem recebido e analisado várias ideias legislativas oriundas de sugestões de cidadãos através do Portal e-Cidadania: a regulamentação das atividades de marketing de rede, distinguindo-o do esquema em pirâmide; a regulamentação do uso da maconha no Brasil, para lazer, para fins medicinais e industriais; a concessão do direito de porte de armas ao cidadão devidamente qualificado; a regulação da interrupção voluntária da gravidez, dentro das 12 primeiras semanas de gestação, pelo Sistema Único de Saúde, dentre outros.

A sugestão nº 8 de 2014, que trata da legalização do uso da maconha no Brasil, foi a proposição escolhida para ser objeto do estudo de caso que fez parte dessa pesquisa e possibilitará a análise de como cidadãos distantes fisicamente – mas, com interesses em comum e que desejam participar diretamente do debate político – unem-se virtualmente para oferecer ao Senado o debate de um tema controverso e polêmico, como a legalização da maconha no Brasil.

### 3.1. Participação no Senado Federal: o e-Cidadania

Figura 1: Página inicial do Portal e-Cidadania



Fonte: <http://www12.senado.gov.br/ecidadania>

O Portal e-Cidadania<sup>4</sup> é um portal vinculado à página do Senado Federal<sup>5</sup>. Foi criado pelo ato da Mesa Diretora do Senado Federal nº 3 de 2011. De acordo com o próprio *site*, o e-Cidadania configura-se num “espaço institucional *online* de participação política disponibilizado pelo Senado Federal para que o cidadão brasileiro possa colaborar de forma mais direta e efetiva com o processo de atuação parlamentar e legislativa do Senado”.

De acordo com o Comitê Gestor da Internet (CGI) no Brasil, em 2013, mais da metade dos brasileiros foram classificados como usuários da internet. Atualmente,

<sup>4</sup> <http://www12.senado.gov.br/ecidadania#>

<sup>5</sup> <http://www.senado.gov.br/>

existem cerca de 85,9 milhões de internautas no Brasil. De acordo com os estudos do CGI, esse número é crescente, principalmente porque os equipamentos móveis – telefones celulares e tablets, principalmente, ampliam cada vez o número de usuários.

Diante desse crescente acesso à internet, várias instâncias do governo brasileiro começaram a criar ferramentas de participação *online*. A história de criação do e-Cidadania está diretamente ligada à história de criação de outras plataformas digitais que objetivavam aumentar a interação entre governo e sociedade.

A criação do e-Cidadania sofreu influência da ferramenta e-Democracia<sup>6</sup> da Câmara dos Deputados, apesar de sua configuração final ser diferente em vários aspectos. O e-Cidadania também foi influenciado por iniciativas de outros Poderes, como o Executivo, que já tinha estabelecido por meio do portal do Ministério da Justiça um concurso de aplicativos.

A partir de uma série de entrevistas<sup>7</sup> feitas com servidores do Senado Federal, pretende-se aqui traçar um histórico da construção do Programa e-Cidadania no Senado Federal.

O e-Cidadania nasceu a partir do trabalho de um grupo de servidores do Senado Federal que, dispostos a trazer mais interatividade e transparência para os trabalhos do Senado Federal, levaram à Secretária Geral da Mesa – na época, a servidora Cláudia Lyra – uma proposta para criação de um programa que possibilitasse maior participação e diálogo do cidadão com os parlamentares e com o processo legislativo.

“Tínhamos visto no *site* da Câmara dos Deputados o e-Democracia. Conversei com o servidor responsável pela ferramenta naquela Casa, mas não

---

<sup>6</sup> O portal e-Democracia, desenvolvido pela Câmara dos Deputados, é dividido em dois grandes espaços de participação: as Comunidades Legislativas e o Espaço Livre. No primeiro, você pode participar de debates de temas específicos, normalmente, relacionados a projetos de lei já existentes. Essas Comunidades oferecem diferentes instrumentos de participação e, ainda, orientações quanto ao andamento da matéria no Congresso Nacional. Já no Espaço Livre, você mesmo pode definir o tema da discussão e ser o grande motivador dela. O debate será acompanhado pela equipe e-Democracia e pode vir a se tornar uma Comunidade Legislativa.

<sup>7</sup> Foram entrevistados os seguintes servidores do Senado Federal: Cláudia Lyra, ex-secretária Geral da Mesa do Senado; Flávio Heringer; Airton Aragão Júnior, Chefe do Serviço de Apoio ao Programa e-Cidadania. Também entrevistamos o pesquisador da Fiocruz, André Kiepper, autor da ideia legislativa nº 8, que autoriza o uso recreativo, medicinal e industrial da maconha no Brasil; e o senador Cristovam Buarque (PDT-DF).

queríamos da forma como estava sendo feito lá”, diz Cláudia Lyra. Ela afirma que a ideia dos servidores do Senado era criar algo mais abrangente, que tivesse “maior contato com a sociedade, abrindo o Senado às sugestões dos cidadãos”.

Lyra aponta os servidores Ana Lúcia Novelli, então servidora da Secretaria de Comunicação Social e Flávio Heringer, diretor das Comissões à época como os mentores da proposta.

“Cláudia Lyra de imediato se entusiasmou com a ideia e resolveu patrocinar um projeto nessa linha”, conta Flávio Heringer. Outros diretores da Casa foram mobilizados – como o Diretor Geral do Senado, a Diretora do Alô Senado e o Diretor da Comunicação Social – e um grupo de trabalho foi criado para definir as linhas gerais do projeto que começava a ganhar vida.

O servidor Flávio Heringer foi designado presidente do grupo de trabalho que apresentou uma proposta de portal (o Portal e-Cidadania) e uma minuta de ato que consolidasse o projeto. “A proposta foi apresentada aos Diretores da Casa e em seguida à Mesa, resultando no Ato da Mesa nº 3 de 2011, que criou o Projeto e-Cidadania e definiu o cronograma de construção e a estrutura básica do portal”, diz Heringer.

A própria Cláudia Lyra confirma que a criação do e-Cidadania se deve a um grupo de servidores do Senado Federal, que formaram um grupo de trabalho para construir uma proposta que trouxesse mais interatividade com a população. “Não há dúvida de que (o e-Cidadania) é uma ferramenta importantíssima para a abertura do Senado ao cidadão, dando-lhe meios para participar do processo legislativo”.

No ato de criação do Programa<sup>8</sup>, ficou instituído que o objetivo do e-Cidadania seria desenvolver e implantar o Portal e-Cidadania, para “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”.

A criação do e-Cidadania no Senado Federal está diretamente relacionada ao surgimento das redes sociais, da ampliação do acesso à internet e ao movimento de maior transparência e diálogo com a sociedade. Para Heringer, o momento atual –

---

<sup>8</sup> <http://www12.senado.gov.br/ecidadania/anexos/ato-3-de-2011-da-mesa-diretora>

de expansão da internet no Brasil – proporcionou “a oportunidade para o surgimento de ferramentas de maior participação da sociedade na discussão ligada à atividade legislativa”.

O portal do e-Cidadania<sup>9</sup> – que está ligado à página do Senado Federal<sup>10</sup> – descreve ainda que o objetivo do Senado é estimular, através da internet, “novas práticas que assegurem maior participação do indivíduo e engajamento cívico da população no processo de tomada de decisão política”, ressalta o portal.

Ao criar o e-Cidadania, a ideia do grupo de servidores responsável pelo programa era identificar oportunidades e oferecer condições de participação da sociedade, respeitando a esfera de atuação própria dos parlamentares. “É importante deixar claro que essa participação do cidadão não é uma participação equivalente à dos parlamentares, mas subsidiária a esta”, destaca Heringer.

Segundo o próprio portal, o Senado Federal precisa de um portal de cidadania “dedicado à prática da ação cidadã”, pois a instituição reconhece a necessidade de “o parlamento estar em constante sintonia com as demandas contemporâneas de informação, transparência e participação” da sociedade civil.

Essa prática da cidadania via e-Cidadania pode acontecer por meio de diversas ferramentas que o portal oferece ao internauta. O trabalho parlamentar é apresentado a partir de três dimensões: fiscalizadora, legislativa e de representação da sociedade.

- **e-Fiscalização:** Espaço destinado ao acompanhamento do orçamento brasileiro, das ações administrativas do Senado;
- **e-Legislação:** Espaço destinado à proposição de novas leis e alteração da legislação vigente ou projetos em tramitação;
- **e-Representação:** Espaço destinado à expressão da opinião do cidadão sobre temas de interesse da sociedade e projetos em tramitação;

Em cada uma das dimensões mencionadas o internauta pode acessar diferentes opções para participar, seja oferecendo ideias legislativas, avaliando

---

<sup>9</sup> <http://www12.senado.gov.br/ecidadania#>

<sup>10</sup> <http://www.senado.gov.br/>

políticas públicas ou os modos de condução do processo legislativo, seja interagindo em tempo real com as Comissões durante audiências públicas ou com o próprio senador.

Figura 2: Dimensões disponíveis para a interação com o cidadão



Fonte: Elaborada pela autora, com dados do Serviço de Apoio ao Programa e-Cidadania.

O atual chefe do Serviço de Apoio ao Programa e-Cidadania, Aírton Aragão Júnior, também foi entrevistado para este trabalho. Ele conta que o portal e-Cidadania tem o compromisso de auxiliar o mandato dos senadores a ser mais aberto e participativo.

O portal começou a funcionar em 15 de maio de 2012, porém sua estrutura de apoio formal, a equipe que trabalha especificamente para o e-Cidadania, só foi formalmente criada em junho de 2014. Atualmente, dois servidores fazem parte do quadro de pessoal do e-Cidadania. Os dois são servidores efetivos do Senado Federal, no cargo de analistas de processo legislativo.

A rotina de trabalho do Serviço de Apoio ao Programa e-Cidadania inclui divulgar a ferramenta, cadastrar material de referência no *site*, receber as perguntas, moderar e encaminhar para as comissões pertinentes, publicar vídeos, garantir a transmissão ao vivo dos debates, pesquisar as mensagens presidenciais para saber

que autoridades serão sabatinadas no Senado, receber e moderar as participações via *site*, 0800 ou e-mail, publicar comentários, dentre outros afazeres diários.

Lyra destaca a importância de um serviço bem estruturado que possa atender o cidadão que quer interagir com o Senado por meio da ferramenta:

é importante que se tenham servidores dedicados, interessados, com espírito público, com noção da importância de se chegar aos cidadãos, de permitir que o cidadão participe e, com isso, tenha chance de ser cada vez mais cidadão consciente e imbuído de participar da confecção das leis de nosso País.

De maneira geral, Aragão avalia a ferramenta como muito boa, mas aponta melhorias que podem ser feitas pela equipe que desenvolve e alimenta o portal:

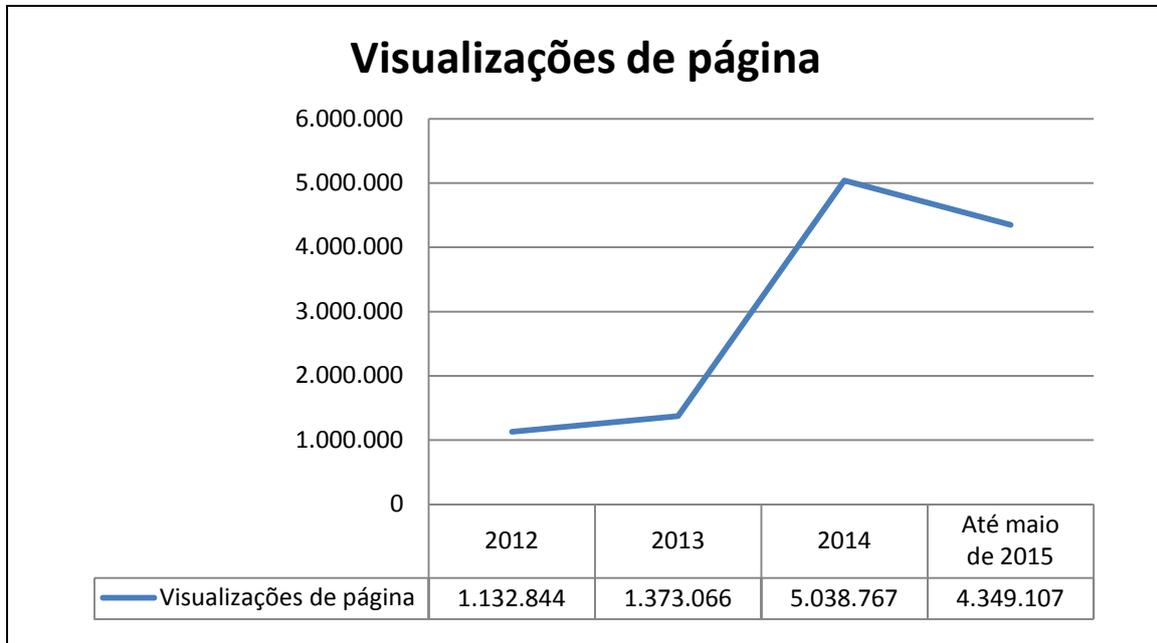
Queremos que a ferramenta evolua, no sentido de torná-la mais simples, pois hoje o e-Cidadania trouxe um pouco da complexidade do processo legislativo para essa interação com o cidadão e isso não é bom. Se por um lado a gente mostra exatamente como as coisas acontecem, como são os trâmites, como um texto pode ser alterado, por outro lado a gente criou um certo distanciamento do cidadão que não está disposto a entender esse processo que não é nada simples. A gente quer simplificar a ferramenta para que ela fique mais direta e mais clara para o cidadão, sobre o que está sendo votado e qual é o impacto daquela lei na vida dele.

Os dados obtidos junto ao Serviço de Apoio do Programa e-Cidadania mostram que é crescente o interesse do cidadão pelos serviços oferecidos pelo portal. No ano em que foi criado, 2012, o e-Cidadania teve 1.132.844 visualizações de página<sup>11</sup>. Em 2013, esse número foi de 1.373.066. Em 2014, o número de visualizações deu um salto: 5.038.767. O ano de 2015 promete novo recorde de acessos, pois até maio de 2015, o portal já tinha mais de 4 milhões de visualizações de página. No total, em menos de 5 anos de existência, o portal e-Cidadania já recebeu quase 12 milhões de visualizações.

---

<sup>11</sup> Representa uma página visualizada por um visitante em um site. Sempre que uma página for carregada pelo navegador, será contada uma visualização de página ou um Pageview. Se um visitante recarregar a página depois de acessá-la pela primeira vez, outra exibição de página será registrada. Se ele retornar à página, após acessar outra página, outra exibição será registrada. Fonte: <http://www.noix.com.br/marketing-digital-noix/entenda-as-principais-diferencas-entre-alguns-terminos-que-se-confundem-em-google-analytics/#sthash.HfhjwqKB.dpuf>

Figura 3: Gráfico com número de visualizações das páginas do e-Cidadania



Fonte: Elaborada pela autora, com dados do Serviço de Apoio ao Programa e-Cidadania.

Diante dos números crescentes de participação, Aragão identifica a necessidade de aprimorar a ferramenta constantemente. “Precisamos mudar o *site* de forma a deixá-lo mais amigável para que o cidadão localize com mais facilidade o que ele quer”. Apesar das várias mudanças que o portal e-Cidadania têm apresentado, com a inserção de novos serviços em 2015, como o que permite o envio de perguntas para as sabatinas de autoridades, uma reformulação mais profunda do *site* – e consequente aprimoramento dos mecanismos de participação, como afirma ser necessário o gestor, não tem data definida para acontecer.

A participação do cidadão no e-Cidadania em qualquer uma das suas dimensões é facilmente acessível. Basta preencher um cadastro simples, onde o cidadão coloca seu nome, e-mail, cria uma senha, diz de que unidade da federação está acessando, informa a data de nascimento e qual o seu sexo.

Aírton explica que o cadastro simplificado tem o objetivo de facilitar o acesso. “Se a gente criar muitas barreiras para a participação, como pedir CPF, identidade, endereço, verificação de CEP acaba que poucas pessoas se disporão a participar e

mesmo assim eu não vou ter como validar tudo isso”, explica o chefe do serviço. Também é possível entrar no e-Cidadania por meio da rede social Facebook<sup>12</sup>. Se o cidadão estiver logado no facebook, o e-Cidadania utiliza os mesmos dados que foram disponibilizados na rede social para realizar o login na ferramenta.

Figura 4: Exemplo da página de cadastro de usuário

Fonte: <https://www12.senado.gov.br/ecidadania/cidadaoform>

### 3.1.1. Atributos técnicos do portal e-Cidadania

É importante mencionar a qualidade dos atributos técnicos encontrados no Portal e-Cidadania, que consegue oferecer canais de comunicação ativa com a sociedade, disponibilizando inclusive ferramentas e produtos de cunho educativo, que conseguem simplificar o acesso às informações, sem deixar de qualificar o debate e a participação.

O portal – inteiramente desenvolvido pela equipe técnica do Senado Federal – é bastante autoexplicativo e apresenta serviços importantes para uma melhor interação com o usuário como ferramentas de diálogo, formas de contato, links para notícias e mídias sociais.

<sup>12</sup> Facebook é uma rede social que permite a interação do usuário com diversas ferramentas online, permitindo que os dados do usuário sejam utilizados para entrar em outros ambientes que exigem cadastro, como o e-Cidadania.

O acesso ao portal é fácil. É o primeiro *site* a aparecer no sistema de busca do google, após a postagem patrocinada. Em termos de conteúdo, a interface do *site* do e-Cidadania é facilmente compreensível para o usuário, informando claramente ao cidadão como ter acesso aos seus três principais serviços. O portal tem usabilidade<sup>13</sup>, com design, estrutura, conteúdo, legibilidade e navegação facilitados para o usuário.

O Portal e-Cidadania é administrado pelo Serviço de Apoio ao Programa e-Cidadania, unidade que integra a Secretaria de Comissões, subordinada à Secretaria-Geral do Senado. Para entrar em contato com a equipe responsável, existe o formulário de avaliação do Portal ou a possibilidade de ligar gratuitamente para o Alô Senado no número 0800 61 22 11. O *site* solicita ao cidadão que colabore com o desenvolvimento do Portal e-Cidadania, e disponibiliza um formulário onde é possível avaliar o Serviço de Apoio ao Programa e-Cidadania, enviando críticas e sugestões.

### **3.1.2. As dimensões representativa, fiscalizadora, legislativa**

O Portal do e-Cidadania oferece múltiplas possibilidades de participação nas esferas de acompanhamento do orçamento, da fiscalização das ações administrativas do Senado Federal, além da possibilidade de expressar a opinião sobre temas de interesse do cidadão. Apesar de apresentarmos a ferramenta e-Cidadania de uma maneira geral, focaremos nossa análise no espaço destinado às ideias legislativas.

No Portal e-Cidadania, o internauta encontra as informações necessárias para participar do processo de tomada de decisão política no Senado Federal. De acordo com o próprio portal, o objetivo é 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. Para Cláudia Lyra é importante que o Senado invista cada vez mais na participação popular, “tanto no processo legislativo quanto na política dentro do Senado”.

---

<sup>13</sup> A usabilidade pode ser definida como o estudo ou a aplicação de técnicas que proporcionem a facilidade de uso de um site.

Para ficar mais didático, o e-Cidadania divide as possibilidades de interação em três dimensões:

#### a) e-Representação

Dentro do canal de e-Representação, são oferecidas três possibilidades de participação:

1. durante a realização de uma audiência pública interativa nas comissões;
2. pela sugestão de um tema para que aconteça o debate nas comissões;
3. e durante a escolha de autoridades, quando ocorre a sabatina dos indicados, com o envio de comentários e informações.

A audiência pública interativa possibilita ao cidadão enviar comentários e perguntas aos senadores e convidados participantes de uma audiência pública que esteja sendo realizada nas Comissões do Senado Federal. O cidadão pode acompanhar a audiência pública em tempo real via TV Senado ou pela internet.

Em 2012, foram realizadas apenas 4 audiências públicas interativas. Conforme a ferramenta foi sendo aprimorada e divulgada pelo Senado, cresceu bastante a realização de audiências públicas interativas, assim como a participação dos cidadãos. Em 2013 e 2014, foram realizadas 156 audiências públicas interativas com a participação de mais de 1.100 cidadãos que enviaram cerca de 7.600 comentários ou perguntas<sup>14</sup>. Até maio de 2015, foram realizadas 59 audiências públicas interativas, com a participação de 817 cidadãos e mais de 3 mil comentários.

Tabela 1- Audiências públicas interativas

<b>Totais (2012 – até maio de 2015)</b>	
Audiências interativas realizadas	219
Comentários do cidadão	11.553
Cidadãos participantes	2.102

<sup>14</sup> Dados do Serviço de Apoio ao Programa e-Cidadania.

---

Fonte: Elaborado pela autora, com dados do Serviço de Apoio ao Programa e-Cidadania.

Aragão explica que na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado Federal todas as audiências públicas que acontecem são interativas, por decisão do presidente da Comissão, atualmente o senador Paulo Paim, representante do Rio Grande do Sul. Outras comissões do Senado já indicaram que pretendem fazer o mesmo, mas enquanto essa decisão não for oficializada pelo presidente da Comissão, é necessário que o senador autor do requerimento solicite que a audiência pública seja realizada de forma interativa.

A segunda possibilidade dentro da dimensão e-Representação é a proposta de debate. A proposta de debate configura-se como a possibilidade de se enviar uma sugestão de tema para ser debatido durante uma audiência pública nas comissões do Senado. A proposta de debate é apresentada pelo cidadão via Portal do e-Cidadania em página específica, sendo necessário estar cadastrado no sistema para acessar o formulário.

Figura 5: Exemplo da página de cadastro de Proposta de Debate



The image shows a screenshot of a web browser displaying the 'Cadastro de Proposta de Debate' form on the e-Cidadania portal. The browser's address bar shows the URL: <https://www12.senado.gov.br/ecidania/propostaaudienciaform>. The page header includes 'SENADO FEDERAL' and 'Portal e-Cidadania'. The form itself is titled 'Cadastro de Proposta de Debate' and contains several input fields: 'Tema Central', 'Importância', 'Vinculação a algum Projeto de Lei (se houver)', and 'Perfil dos convidados (até 4 sugestões)'. Each field has a character count indicator below it. The browser's taskbar at the bottom shows the date and time as 14:27 on 06/06/2015.

Fonte: <https://www12.senado.gov.br/ecidania/propostaaudienciaform>

Se o tema sugerido for “de interesse público relevante” e tiver o apoio de 10 mil internautas no prazo de 3 meses, a sugestão é encaminhada para apreciação da comissão pertinente<sup>15</sup>.

Cada comissão define, de forma autônoma, como se dará a apreciação da sugestão do cidadão para realização de uma audiência pública. “A comissão pode encerrar direto e arquivar uma proposta de audiência pública, quando acha que não é oportuno debater o tema. Algumas comissões têm debatido durante a reunião se é pertinente ou se algum senador tem interesse em endossar a sugestão de realização da audiência pública. Quando nenhum parlamentar decide adotar, a Comissão pode decidir realizar ou não”, afirma Aragão.

No portal, é alertado ao cidadão que apesar de ele poder sugerir o tema do debate, “a efetiva realização da Audiência Pública dependerá de aprovação pelo plenário da comissão respectiva. Também ficará a juízo dos senadores e senadoras a designação de data para sua realização, bem como dos especialistas que serão convidados a participar”.

Todas as instruções para apresentação de uma proposta de debate estão explicitadas no Portal do e-Cidadania<sup>16</sup>. O passo a passo alerta o cidadão de que é preciso conferir “se já não está disponível no *site* uma outra proposta de debate com o mesmo conteúdo”. Isso porque, segundo a explicação do portal, “várias iniciativas similares terminam diluindo o apoio dos demais cidadãos e enfraquecendo a proposta”.

De maio de 2012 até maio de 2015, 1.047 propostas de debate foram oferecidas via e-Cidadania. No total, apenas 3 foram realizadas, sendo uma em 2013 e 2 em 2014. Em análise nas comissões, existem 4 propostas de audiência pública. No total, mais de 230 mil apoios às propostas foram registrados pelo portal até maio de 2015.

---

<sup>15</sup> Regimento Interno do Senado Federal, art 93, II, parágrafo 1º.

<sup>16</sup> <http://www12.senado.gov.br/ecidadania/comofuncionapropostaaudiencia>

Tabela 2 - Propostas de debate

<b>Totais (2012 – até maio de 2015)</b>	
Propostas de debate oferecidas	1.047
Audiências Públicas realizadas	3
Apoio às propostas de debate	230 mil

Fonte: Elaborado pela autora, com dados do Serviço de Apoio ao Programa e-Cidadania.

Sabatina de autoridades: a mais recente possibilidade de participação no e-Cidadania é o envio de informações e perguntas durante a sabatina de autoridades. De acordo com a Constituição Federal, compete privativamente ao Senado Federal aprovar a indicação de autoridades, após arguição pública<sup>17</sup>. O Regimento Interno, acrescenta que “na apreciação do Senado Federal sobre a escolha de autoridades, acontecerá a arguição pública antes da apreciação do indicado pelo plenário do Senado”<sup>18</sup>.

Por meio do e-Cidadania, agora, o cidadão também pode participar da fase da arguição pública, enviando informações e perguntas para o sabatinado. Até 15 de maio de 2015, a única sabatina que contou com a participação dos cidadãos foi a do jurista Luiz Edson Fachin, indicado pelo Poder Executivo para compor o Supremo Tribunal Federal.

## **b) e-Fiscalização**

No que concerne ao e-Fiscalização, o objetivo é possibilitar ao cidadão meios para entender como funciona e como é possível acompanhar o orçamento brasileiro, além de prestar contas das ações administrativas do Senado.

Quase todo o conteúdo que aparece na página do e-Fiscalização redireciona o internauta para páginas externas, fora do portal do e-Cidadania.

<sup>17</sup> Constituição Federal, artigo 52.

<sup>18</sup> Regimento Interno do Senado, artigo 383, II, c: “o portal do Senado Federal possibilitará à sociedade encaminhar informações sobre o indicado ou perguntas a ele dirigidas, que serão submetidas ao exame do relator com vistas ao seu aproveitamento, inclusive quanto à necessidade de realização de audiência pública em face das informações e indagações recebidas”.

A partir do e-Fiscalização, é possível acessar páginas como o Portal do Orçamento, o Orçamento Temático, o Portal da Transparência e o Portal da Copa, entre outros.

O Orçamento Fácil configura-se em outro link disponível dentro do e-Fiscalização. O Orçamento Fácil é uma série de vídeos que explicam o orçamento público federal e o respectivo processo legislativo.

O Siga Brasil e Geo Siga são um conjunto de relatórios para acompanhamento da aplicação dos recursos federais e das emendas parlamentares ao orçamento. Os relatórios são técnicos e detalhados, e o cidadão que busca informações ali precisa conhecer um pouco do assunto para compreender as informações disponibilizadas.

### **c) e-Legislação**

O canal e-Legislação apresenta três tópicos mais relacionados ao processo legislativo propriamente dito.

1. No tópico Ideias Legislativas, o cidadão pode apresentar uma ideia que deseje ver transformada em projeto de lei. Se a ideia receber o apoio de 20 mil internautas durante um prazo de 4 meses, a ideia é encaminhada à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa para ser avaliada como Sugestão Legislativa<sup>19</sup>.
2. O segundo tópico, Opine sobre projetos, possibilita a manifestação do cidadão favorável ou contrária a qualquer proposta que esteja tramitando no Senado.
3. A Consulta Pública é o terceiro tópico e pode ser utilizada por parlamentares que desejem construir colaborativamente um texto legislativo utilizando as contribuições que os cidadãos enviarem por meio do e-Cidadania.

Segundo o chefe do serviço de apoio ao Programa e-Cidadania, o Ideias Legislativas é o produto que tem chamado mais atenção dentro do portal do e-Cidadania. Só até maio de 2015, foram cadastradas 483 propostas de ideias legislativas. De 2012 até o fim de 2014, o Senado Federal recebeu 2.454 ideias

---

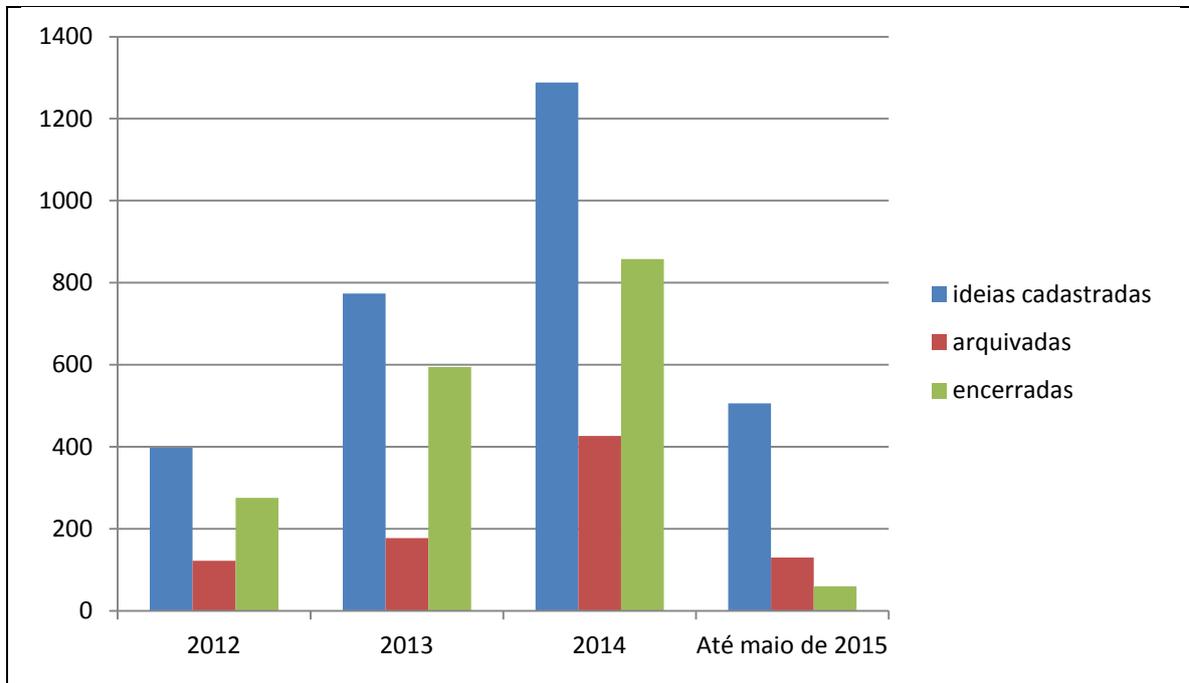
<sup>19</sup> Regimento Interno do Senado Federal, Art 102-E.

legislativas de cidadãos, totalizando desde a criação da ferramenta quase 3 mil cadastros de ideias legislativas.

Em 2012, 398 ideias legislativas foram cadastradas no portal e-Cidadania. 276 delas foram encerradas sem apoio suficiente e 122 foram arquivadas. Em 2013, das 774 ideias legislativas recebidas via e-Cidadania, apenas uma proposta foi acatada para ser analisada na Comissão de Direitos Humanos e Participação Legislativa do Senado; 595 foram encerradas sem apoio suficiente e 178 foram arquivadas.

Em 2014, 3 propostas de ideia legislativa foram enviadas à CDH – por terem recebido mais de 20 mil apoios dos internautas; 858 foram encerradas sem apoio suficiente; e 427 foram arquivadas. De janeiro a maio de 2015, o portal recebeu 506 participações. Dessas, 60 foram encerradas sem apoio suficiente; 130 foram arquivadas; e o restante aguarda a análise do Serviço de Apoio ao Programa e-Cidadania ou o apoio de mais de 20 mil cidadãos para que sejam analisadas.

Figura 6: ideias legislativas recebidas pelo portal e-Cidadania



Fonte: Elaborado pela autora, com dados do Serviço de Apoio ao Programa e-Cidadania.

A equipe do e-Cidadania é quem analisa a ideia do ponto de vista da constitucionalidade e da legalidade para publicá-la ou não no portal. Se a ideia legislativa cadastrada no *site* não atender a esses primeiros requisitos, a ideia é

arquivada. Os dois servidores que compõem a equipe de apoio são analistas de processo legislativo. Mesmo assim, quando têm dúvidas a respeito de alguma ideia cadastrada no portal, buscam apoio de outras áreas do Senado. “Às vezes, a gente consulta outros servidores da assessoria técnica das comissões”.

Aragão explica que

A predisposição é de publicar o máximo possível de ideias, pois tudo o que vem dali é uma sinalização da sociedade para que o Senado discuta aquele tema. E isso vai ser submetido aos parlamentares que podem solicitar um estudo da consultoria mais aprofundado sobre o tema quando for a hora.

A segunda fase de análise fica a cargo da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado, que recebe as ideias legislativas oriundas de sugestões dos cidadãos enviadas através do Portal e-Cidadania. Na CDH é designado um senador relator para analisar a ideia legislativa com mais profundidade. Se a CDH julgar improcedente a ideia legislativa, envia para o arquivo.

No portal, o cidadão tem acesso a um passo a passo para a criação de uma ideia legislativa. É alertado que antes de propor uma nova Ideia Legislativa é preciso verificar se não existe outra semelhante:

A Ideia Legislativa não deve ser apresentada na forma de projeto de lei ou proposta de emenda à Constituição, mas deve conter sugestão que, para ser implementada, dependa da edição de uma lei ou de emenda Constitucional. (PORTAL E-CIDADANIA)

As exigências para que a ideia legislativa seja acatada pela equipe do e-Cidadania são as seguintes: que não exista proposta tramitando no Senado com conteúdo idêntico; que não contrarie cláusula pétrea da Constituição Federal; que a ideia não escape às competências legislativas do Congresso Nacional ou aos limites da iniciativa parlamentar; que não contenha inadequação redacional insanável; que não seja uma ideia apresentada reiteradamente por diversos outros cidadãos<sup>20</sup>.

O prazo de avaliação da Ideia Legislativa pelo serviço de triagem do e-Cidadania é de 7 dias. Se a ideia não incidir em quaisquer das vedações mencionadas no *site*, é publicada e fica disponível para conseguir o apoio de outros cidadãos, no mínimo 20 mil assinaturas de cidadãos, durante o prazo de quatro meses.

---

<sup>20</sup> <http://www12.senado.gov.br/ecidadania/comofuncionaideia>

Para apoiar uma ideia legislativa criada por outra pessoa, o cidadão deve se cadastrar no *site*, preenchendo o formulário aqui já mencionado, e a partir daí receberá por e-mail informações a respeito daquela ideia legislativa.

Até maio de 2015, quatro ideias legislativas tramitaram no Senado Federal: a que regulamenta as Atividades de Marketing de Rede; a que regula o uso recreativo, medicinal e industrial da maconha no Brasil; a que concede o direito de porte de armas ao cidadão devidamente qualificado; e a que visa regular a interrupção voluntária da gravidez, dentro das 12 primeiras semanas de gestação, pelo Sistema Único de Saúde.

A primeira proposta a alcançar o mínimo de 20 mil apoios e começar a ser debatida no Senado foi a que prevê a regulamentação das atividades de marketing de rede, distinguindo-o do esquema em pirâmide. A legalização da maconha foi a segunda proposta a alcançar os 20 mil apoios exigidos pelo Portal e-Cidadania para começar a ser analisada pelos senadores.

Os servidores entrevistados para essa pesquisa fizeram questão de ressaltar que a participação do cidadão no processo legislativo via e-Cidadania é subsidiária à participação dos parlamentares na proposição de projetos, proposição de temas para audiências públicas e fiscalização do orçamento da União, identificando novas oportunidades de participação da sociedade, mas respeitando a esfera de atuação própria dos parlamentares.

No tópico *Opine sobre projetos*, o cidadão pode manifestar a respeito de qualquer proposta que esteja tramitando no Senado Federal. Até 15 de maio de 2015, 1.217 matérias receberam alguma opinião, contabilizando mais de 297 mil opiniões de cidadãos sobre projetos em tramitação na Casa.

O *site* destaca que é possível opinar, apoiando ou recusando o conteúdo do texto original da matéria em tramitação e, separadamente, cada uma das emendas apresentadas, assim como os relatórios das comissões temáticas.

Para manifestar sua opinião no portal do e-Cidadania, o cidadão deve localizar a proposição sobre a qual deseja manifestar sua opinião, utilizando a pesquisa por palavras-chave ou por indicação do tipo, número e ano da matéria existente no *site*.

O total de manifestações sobre o projeto recebidas até o momento da consulta aparece para o internauta, assim como a consolidação das manifestações favoráveis e contrárias a todos os textos legislativos relacionados.

Cláudia Lyra destaca que o Opine é muito útil para os senadores: “Essa manifestação fica disponível a todos na internet e o parlamentar pode ter ideia do que a população pensa a respeito das matérias”.

A *consulta pública* é o terceiro tópico existente dentro da dimensão do e-Legislação e pode ser utilizada por parlamentares que desejem construir colaborativamente um texto legislativo a partir das contribuições dos cidadãos. O senador autor ou relator da matéria solicita ao e-Cidadania que prepare uma consulta pública para aquele projeto. A divulgação é feita via mídias sociais e meios de comunicação do Senado. Durante a realização da consulta pública, a equipe do e-Cidadania recebe as participações, faz a moderação em relação ao vocabulário utilizado e a pertinência da participação e encaminha ao final um relatório para o parlamentar solicitante a respeito da matéria objeto da consulta.

#### **4. LEGALIZAÇÃO DA MACONHA NO BRASIL X LEI DO FICHA LIMPA**

A comparação entre o histórico da ideia legislativa nº 8 que propõe a legalização da maconha para uso industrial, medicinal e recreativo no Brasil e a Lei do Ficha Limpa é primordial para este trabalho já que uma das propostas da pesquisa é avaliar em que medida a iniciativa popular influencia a agenda política do Congresso Nacional. A fim de analisarmos com mais propriedade a trajetória e a importância da participação da sociedade civil na construção dos dois projetos, traçaremos a seguir um breve histórico das duas matérias.

##### **4.1. Ideia Legislativa nº 8/2014: a legalização da maconha no Brasil**

A ideia legislativa nº 8 de 2014 que propõe a regulamentação do uso da maconha para uso medicinal, industrial e de lazer no Brasil demorou menos de 10 dias para reunir as 20 mil assinaturas necessárias para ser enviada à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado.

Apresentada pelo cidadão André de Oliveira Kiepper no portal e-Cidadania no dia 21 de janeiro de 2014, depois de análise preliminar do Serviço de Apoio ao Programa e-Cidadania, a ideia legislativa foi publicada – o que a habilitou a receber o apoio dos internautas – no e-Cidadania no dia 30 de janeiro de 2014. Em 8 de fevereiro de 2014 alcançou mais de 20 mil apoios e em 11 de fevereiro foi formalmente protocolizada pelo presidente do Senado Federal, conforme estabelece o Regimento Interno do Senado, começando a tramitar formalmente na Casa.

Reforçando o que define a Constituição Federal e a Lei 9.709/98, o ato da Mesa Diretora nº 3 de 2011 estabelece que as ideias legislativas que forem acatadas via e-Cidadania devem iniciar sua tramitação pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado Federal.

Na ementa da ideia legislativa nº8/2014 está prevista a regulamentação do cultivo caseiro, do registro de clubes de cultivadores, do licenciamento de estabelecimentos de cultivo e de venda de maconha no atacado e no varejo e a regularização do uso medicinal da maconha no Brasil. A justificativa da proposta argumenta que, no Brasil, o mercado da maconha sem regulamentação “gera

violência, crimes e corrupção. O usuário é penalizado e milhares de jovens estão presos por tráfico”.

Com efeito, menos de duas semanas depois de protocolizado no Senado, a Comissão de Direitos Humanos designou o senador Cristovam Buarque, representante do Distrito Federal, como relator da ideia legislativa nº 8 de 2014. Cristovam Buarque aceitou a designação e no primeiro discurso que fez, já como relator da proposta, disse no Plenário do Senado que aquele era um dos maiores desafios de seu mandato: analisar um dos mais polêmicos e controversos temas colocados em pauta por iniciativa popular por meio do e-Cidadania – a legalização da maconha no Brasil.

Afirmou o senador Cristovam Buarque:

Apesar de não ser um tema ao qual tenha me dedicado anteriormente, julguei pertinente aceitar a tarefa e o desafio, considerando a importância do tema para a sociedade brasileira, para a educação de nossas crianças, para a garantia do direito à liberdade e para o atendimento de portadores de síndromes que poderiam ser cuidados ou ter o sofrimento mitigado (DISCURSO DE CRISTOVAM BUARQUE, 2014, p.3).

O autor da ideia legislativa nº 8 de 2014 é o servidor público André de Oliveira Kiepper, funcionário da Fundação Oswaldo Cruz. Graduado em Publicidade pela Universidade Federal do Espírito Santo, Kiepper tem 34 anos e dedica-se a estudar a regulação da maconha em vários países, como Uruguai e Estados Unidos, sendo o marco regulatório dos estados norte-americanos para o uso medicinal da maconha o tema do seu mestrado na Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP), no Rio de Janeiro, ainda em curso.

Vale destacar que a colaboração de Kiepper para a discussão da legalização da maconha no Brasil é anterior à noite em que ele digitou a proposta no portal e-Cidadania. Como estudioso do tema, Kiepper já havia traduzido o projeto de lei que regulamentou o uso da maconha no Uruguai, a lei dos estados norte-americanos do Colorado, para uso recreativo, e a lei de New York para uso medicinal.

Kiepper tem protocolado todas as traduções de legislação que faz a respeito do tema na Agência de Vigilância Sanitária (Anvisa) para que sirva de base para

eventuais portarias ou decretos do governo brasileiro sobre o uso medicinal da maconha no Brasil.

Em entrevista para este trabalho, Kiepper conta que conheceu o Programa e-Cidadania quando estava acessando o *site* do Senado Federal, por meio de um *banner* que fazia a propaganda do Programa na página da instituição. Ao decidir usar a ferramenta, Kiepper não imaginava a visibilidade que o assunto proposto por ele alcançaria. Ele diz que

Não imaginava a proporção que a ideia legislativa teria, mas como os usuários da internet já vinham compartilhando petições eletrônicas da Avaaz<sup>21</sup>, com sucesso, acreditei que seria possível alcançar os 20 mil apoios. No final do ano de 2013, eu já havia traduzido as leis de regulação da maconha do Uruguai e do Colorado, por isso já possuía algum conhecimento legislativo sobre o tema. Eu sabia que seria necessário levar o debate ao Congresso Nacional, uma tendência internacional, mas não encontrava disposição por parte de nenhum dos senadores brasileiros em apresentar um projeto de lei.

Kiepper afirma que a iniciativa de oferecer uma ideia legislativa por meio do portal e-Cidadania surgiu depois que ele começou a acessar o *site* do Senado uruguaio para acompanhar a tramitação do Projeto de Lei de regulação da maconha daquele país. Enquanto acompanhava a tramitação do projeto no Uruguai ele acompanhava no *site* do Senado brasileiro, a tramitação do PLC 37/2013<sup>22</sup>.

Preocupado e motivado pela possibilidade de o Congresso Nacional endurecer ainda mais a repressão contra os usuários de maconha, Kiepper buscou uma alternativa para que a discussão da legalização da maconha no Brasil chegasse ao Senado Federal,

Verifiquei que havia um projeto de Lei da Câmara com tendência totalmente oposta ao que o resto do mundo está legislando sobre drogas. Ficou claro que não haveria oposição política ao PLC 37/2013, por causa das eleições de outubro de 2014. Para mim, inadmissível que senadores se abstenham de reformar a Lei de Drogas do Brasil sob o argumento do efeito negativo que o tema poderia causar nas urnas. Então, nestas buscas pelo *site* do Senado brasileiro, conheci o e-Cidadania, uma ferramenta criada para fomentar a participação cidadã.

---

<sup>21</sup> Avaaz é um site de mobilização online que se autodefine como “comunidade de mobilização online que leva a voz da sociedade civil para a política global”. Site: <http://www.avaaz.org/po/about.php>

<sup>22</sup> O PLC 37/2013 altera o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (Sisnad).

O e-Cidadania é considerado por Kiepper ferramenta pioneira em permitir a participação direta do cidadão na proposição de temas que a grande maioria dos parlamentares não tem interesse em ver discutidos. “O e-Cidadania será capaz de viabilizar iniciativas de origem popular se os senadores e a Secretaria da CDH continuarem recebendo com seriedade os pedidos de audiências públicas e projetos de lei”, confirma ele.

De igual forma, o e-Cidadania, na visão de Kiepper dá visibilidade para assuntos que emergem da sociedade, mas que não seguem adiante devido ao acirramento do conservadorismo no Legislativo brasileiro, principalmente em relação a temas mais polêmicos

Eu acho que esta é a maneira mais importante de se tomar decisões políticas em um Estado, principalmente sobre temas sensíveis, que precisam de um maior esclarecimento por parte da sociedade, e que não avançam no Legislativo por pressão moral e religiosa. Políticos admitem que perderão votos se apoiarem uma proposta de regulação das drogas, por exemplo.

Ele avalia que a ferramenta é amigável para o usuário, principalmente depois que aumentou os campos disponíveis para que o usuário escreva a argumentação e defesa das propostas cadastradas. “A ferramenta é simples. É necessário somente uma breve cadastro, possibilitando que qualquer cidadão utilize a ferramenta”, destaca.

Importante destacar que Kiepper reconhece a importância da participação política da sociedade por meio do e-Cidadania, mesmo que a decisão final seja dada pelos senadores. Para ele, o mais importante é a política proporcionar e considerar espaços de debate para assuntos que são escolhidos pela sociedade.

O mais importante da política é dar visibilidade e espaço de debate a esses assuntos que emergem na sociedade. No Brasil, precisamos adotar os mecanismos de participação social disponíveis, bem como facilitar a realização de referendos e plebiscitos, de 2 em 2 anos, a cada eleição, para que o dinheiro gasto nesses processos eleitorais seja aproveitado. É o que acontece nos EUA, onde muitas leis de regulação da maconha, por exemplo, têm sido aprovadas, em referendos bianuais. O e-Cidadania permite a sugestão de idéias legislativas e audiências públicas, mas mantém o modelo representativo indireto, já que a decisão sobre a tramitação das propostas permanece nas mãos dos senadores eleitos.

A apresentação da ideia legislativa através do e-Cidadania, trouxe notoriedade ao servidor público. Menos de seis meses depois de ter o nome divulgado e associado à proposta, Kiepper ajudou o deputado federal Jean Wyllys (PSOL-RJ) a elaborar projeto de lei<sup>23</sup> que regulamenta a produção e venda de maconha no Brasil, além de ter feito várias palestras pelo Brasil sobre as políticas de regulação do uso da *cannabis* – nome científico da maconha -pelo mundo.

#### **4.1.2. Debate na Comissão de Direitos Humanos**

No relatório apresentado pelo senador Cristovam Buarque na Comissão de Direitos Humanos à sugestão nº 8/2014, o parlamentar afirma que o Brasil deve agradecer a André de Oliveira Kiepper, que tomou a iniciativa de oferecer ideia legislativa que coletou mais de 20 mil assinaturas e provocou o Senado para analisar a Sugestão 8/2014 – com a finalidade de debater a conveniência ou não de legislar, como outros países vêm fazendo, sobre a regulamentação do uso da maconha para fins medicinais, recreativos ou industriais (RELATÓRIO FINAL DO SENADOR CRISTOVAM BUARQUE, 2014, p.4).

Para orientar o debate que se iniciava na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, a Consultoria Legislativa do Senado elaborou um exaustivo estudo<sup>24</sup> sobre a matéria “para uma análise aprofundada e bem fundamentada dos aspectos envolvidos, favoráveis e contrários, da medida sugerida” que balizou a definição de um plano de trabalho e a realização das audiências públicas na CDH e o relatório final do senador Cristovam Buarque.

A Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado realizou seis audiências públicas – todas interativas com a possibilidade de participação via e-Cidadania – sobre a ideia legislativa nº 8 de 2014. As audiências públicas aconteceram entre os dias 2 de junho de 2014 e 6 de outubro de 2014.

Segundo o relatório apresentado pelo senador Cristovam Buarque, os debates acabaram por se concentrar nos aspectos medicinais e recreativos. As reuniões preparatórias e as manifestações de estudiosos apontaram para o fato de o uso industrial ser uma questão consensual e relativamente fácil em sua

---

<sup>23</sup> PL 7270/2014, apresentado na Câmara dos Deputados em 19/03/2014.

<sup>24</sup> Estudo da Consultoria do Senado de nº 765/2014, de autoria dos consultores Denis Murahovschi e Sebastião Moreira Júnior.

regulamentação, especialmente no que se refere à autorização para o cultivo agrícola do cânhamo (variante da planta do gênero *Cannabis* com limite máximo de três miligramas por grama de concentração da substância tetraidrocanabinol) e sua industrialização.

Aconteceram mais de 30 horas de debates, sendo ouvidos 23 expositores e cerca de 310 debatedores, dentre o público presente, que pode-se estimar em cerca de 1.500 pessoas. Mais de 10 mil participações foram recebidas por via telefônica ou pela internet. “Além disso, fora das audiências tivemos a possibilidade de um debate com a participação de 5 psiquiatras em evento no dia 16/10/2014, em Brasília, com a presença de 1.000 pessoas”, diz o relatório.

Para Cristovam Buarque, as audiências realizadas pela CDH no ano passado foram importantes por terem dado uma dimensão mais pública à discussão. E completa:

Os debates acabaram por se concentrar nos aspectos medicinais e recreativos. As reuniões preparatórias e as manifestações de estudiosos apontaram para o fato de o uso industrial ser uma questão consensual e relativamente fácil em sua regulamentação, especialmente no que se refere à autorização para o cultivo agrícola do cânhamo (variante da planta do gênero *Cannabis* com limite máximo de três miligramas por grama de concentração da substância tetraidrocanabinol) e sua industrialização (2014, p.4).

Cristovam Buarque, relator da matéria, reiteradas vezes afirmou que a Sugestão nº 8/2014 deveria ser considerada “por seu mérito de promover o debate e resolver os problemas atuais derivados do consumo da maconha, e por ter ficado claro que é um tema de significativa importância para a sociedade” (2014, p.14). No parecer, Cristovam fez uma série de recomendações, das quais destacamos como mais importantes:

1. que a Sugestão 8/2014 não seja arquivada nem se interrompa o debate sobre a regulamentação do uso da maconha;
2. que seja criada subcomissão especial no âmbito da CDH para dar continuidade ao debate e que esta seja incumbida de apresentar as soluções legislativas para cada um dos aspectos envolvidos na Sugestão nº 8/2014 e aos demais casos que surgiram no decorrer das Audiências;
3. que esta subcomissão realize com a presença de autoridades do Poder Público um debate mais amplo sobre a regulamentação;

4. que seja elaborado um Projeto de Lei do Senado, de iniciativa da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, para autorizar médicos a realizar a prescrição de medicamentos derivados da maconha, de forma a atender os casos de doenças graves e raras e para situações críticas de dor crônica;

5. que complementarmente, a CDH inicie debates para avaliar as consequências nocivas e as formas para reduzir o consumo das drogas lícitas: especialmente o álcool, o cigarro e as drogas psicoativas que causam dependência e têm apresentado crescimento exorbitante no consumo, especialmente por parte de crianças e adolescentes;

6. que todo o Senado Federal, especialmente a Comissão de Educação, se debruce sobre a elaboração de um amplo programa de educação capaz de barrar os efeitos da publicidade e afastar os jovens das drogas, e não apenas tentar afastar as drogas dos jovens com uso da polícia.

Ao oferecer o seu relatório na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, Cristovam Buarque não extinguiu a existência da ideia legislativa nº 8 no Senado. Tampouco formalizou o acolhimento da ideia legislativa para que a mesma fosse transformada oficialmente em projeto de lei do Senado.

O voto proferido pelo relator afirma que mesmo se tratando de assunto relevante e complexo, a ideia legislativa nº8/2014 deve continuar a ser analisada na Comissão de Direitos Humanos, e pede uma subcomissão para que isso ocorra:

considerando a relevância do tema e sua complexidade, voto pelo acolhimento da Sugestão nº 8/2014 para que a mesma continue sendo examinada por subcomissão especial a ser criada no âmbito da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado Federal (2014, p.15).

Apesar da celeridade inicial na tramitação da ideia legislativa depois do parecer dado pelo relator Cristovam Buarque, o projeto no âmbito do processo legislativo está congelado na Comissão de Direitos Humanos do Senado desde o fim de maio de 2015. O relatório do senador Cristovam ainda não foi apreciado apesar de já ter figurado como matéria incluída na pauta da reunião da CDH.

Mesmo não tendo sido acolhida pelo relator como projeto de lei, segundo Airton Aragão, chefe do serviço de apoio ao Programa e-Cidadania, a ideia legislativa de Kiepper continua viva. “Mas, se vai ter fôlego, se vai voltar a ser discutida, é prerrogativa dos parlamentares. Tecnicamente, a ideia legislativa não

teve sua tramitação encerrada. O relatório não foi votado. E continua nas mãos do senador Cristovam Buarque”.

#### **4.2. Lei da Ficha Limpa**

Cansados e ao mesmo tempo estimulados pelos diversos escândalos de corrupção que constantemente tem maculado a política brasileira e cientes de que mudanças a respeito das leis eleitorais e de combate à corrupção não viriam voluntariamente das arenas tradicionais – como o Senado Federal e a Câmara dos Deputados –, diversos setores da sociedade civil brasileira que já vinham mobilizando-se contra a corrupção eleitoral, uniram forças para oferecer ao Congresso Nacional uma lei de iniciativa popular com o objetivo de punir os políticos que malfadavam a administração pública, aumentando as exigências para quem quisesse ser candidato.

Em abril de 2008, o movimento ganhou força com a chamada “Campanha Ficha Limpa”, liderada pelo Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral - composto por cerca de 50 entidades, com apoio fundamental da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB).

Praticamente 20 anos depois de assegurada na Constituição Federal de 1988 a Iniciativa Popular de Projetos de Lei e exatamente 10 anos depois de regulamentada em lei como se daria a proposição de projetos de lei por iniciativa popular, o Congresso Nacional recebe as assinaturas necessárias propondo a Lei da Ficha Limpa no dia 29 de setembro de 2009.

A pressão da sociedade fez nascer o Projeto de Lei de Iniciativa Popular n.º 519/09 que estabeleceu critérios rígidos e impeditivos aos candidatos que pretendiam assumir algum cargo público, definindo que a vida pregressa de um cidadão é elemento importante para garantir preventivamente a moralidade nas relações políticas.

O projeto entregue à Câmara dos Deputados contou com quase 1,6 milhão de assinaturas – cerca de 300 mil votos a mais do que 1% do eleitorado nacional, como

exige a legislação – além de mais de 400 mil apoios de internautas que chegaram através de *sites* de petição *online*, como o Avaaz.

Entre as várias sugestões apresentadas – o projeto propunha alterações à já existente Lei de Inelegibilidades<sup>25</sup>, como o alargamento do prazo e das situações geradoras de inelegibilidades - o projeto do Ficha Limpa visava impedir a candidatura de cidadãos contra os quais existisse alguma denúncia recebida por órgão judicial colegiado.

A ideia era que a indisponibilidade de direito político aconteceria, portanto, ainda que não existisse decisão judicial sobre o caso, bastando o acolhimento da denúncia. Nas palavras do próprio movimento, seria a adoção de uma “postura preventiva para a proteção da sociedade”.

"A atuação do movimento durante a tramitação do projeto no Congresso mostrou-se como a de um quase parlamentar, negociando com a Câmara, fazendo acordos e concessões quanto a prazos e itens específicos do projeto substitutivo; legitimado não pelo voto, mas por um contingente de mais de um milhão de eleitores; respaldado não pelo poder regimental dos quais se revestem os membros do Congresso, mas pela força da mobilização que haviam criado”, afirma Melchiori (2011, p. 53).

Durante a fase de coleta de assinaturas dos eleitores que iriam subscrever o projeto de lei, uma série de dificuldades foram encontradas pelos participantes dos movimentos de combate à corrupção, sendo a principal delas explicar do que se tratava e convencer o cidadão brasileiro comum da importância do projeto.

Até mesmo algumas entidades que apoiavam o projeto ainda tinham dúvidas como a polêmica em torno da questão da presunção de inocência e do trânsito em julgado, mas segundo a pesquisadora Melchiori, a dificuldade mais importante era a falta de apoio da mídia - que podia ter esclarecido à população do que se tratava a proposta facilitando a coleta de assinaturas para apoiar o projeto. Apenas no fim da campanha quando o movimento já tinha cerca de 1 milhão de assinaturas, é que a mídia começou a divulgar um pouco mais, embora só tenha apoiado mesmo a iniciativa a partir do momento em que esta foi entregue ao Congresso.

---

<sup>25</sup> Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.

A mobilização durante a tramitação do projeto na Câmara continuou tanto fisicamente quanto pela internet: "A repercussão da campanha na internet também podia ser medida pelo Twitter. O *hashtag* (espécie de etiqueta para postagens sobre o mesmo assunto) #fichalimpa foi *top trending topic* (assunto mais postado) durante uma semana na rede social".

A Lei da Ficha Limpa dividiu opiniões e foi levada a julgamento no Supremo Tribunal Federal – STF, que reafirmou a legalidade do texto integral, com aplicação apenas a partir das eleições de outubro de 2012, vez que prevaleceu naquele tribunal a observância estrita ao princípio da legalidade e segurança jurídica.

Antes da Lei do Ficha Limpa, apenas mais três projetos de lei de iniciativa popular foram convertidas em leis elaboradas pela sociedade. O primeiro projeto de iniciativa popular a ser aprovado no Congresso foi o que deu origem à Lei 8.930 de 7 de setembro de 1994. A norma caracterizou chacina realizada por esquadrão da morte como crime hediondo. A matéria teve o apoio de um movimento criado pela escritora Gloria Perez e foi enviada ao Congresso pelo então presidente Itamar Franco. O Ficha Limpa encerrou um jejum de quase cinco anos sem que uma matéria de iniciativa popular fosse convertida em lei pelo Congresso Nacional. A última medida levada ao plenário do Legislativo Federal e convertida em norma legal foi publicada em 17 junho de 2005, e criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.

Apesar de ter tramitado sob forte clamor social, tanto parlamentares dos partidos governistas como da oposição se manifestavam contra. O fato é que a aprovação da lei de iniciativa popular significaria para alguns o afastamento da vida política nas eleições seguintes. Como a conjuntura política não foi totalmente favorável, como aconteceu com o projeto de iniciativa popular que tornou crime passível de cassação a compra de votos, a Lei do Ficha Limpa ainda levou cerca de oito meses para ser aprovada na Câmara e no Senado antes de ser enviado à sanção do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 4 de junho de 2010. Considerado rápido, o trâmite só não superou o tempo despendido pelos parlamentares para aprovar o projeto que tornou crime passível de cassação a compra de votos. Nesse caso, a matéria foi apresentada em 18 de agosto de 1999 e sancionada 42 dias depois, em 29 de setembro do mesmo ano.

### 4.3. A sociedade agendando os políticos

Quando em alguma medida a sociedade civil utiliza-se das possibilidades de participação política oferecidas pela Constituição Federal ou por Programas institucionais, como o e-Cidadania para, diretamente ou mediados por plataformas digitais e mídias sociais, se transformarem em atores mais influentes na agenda do Congresso Nacional, a essência do mecanismo democrático está sendo exercida. Quanto mais o cidadão participa, mais ele se torna capacitado para fazê-lo, já defendia Rousseau na obra O Contrato Social.

Dentro da abordagem da teoria da agenda que considera uma maior interação entre as diferentes esferas da sociedade, será que as ferramentas *online* de participação política influenciam as instâncias de formação da agenda pública? O que podemos apreender desta pesquisa é que sim.

Pela hipótese do *agenda-setting* os meios de comunicação funcionam como instância de mediação entre as pessoas e o sistema político. Porém, quando entendemos a internet como nova esfera pública, onde plataformas digitais possibilitam mais que os meios de comunicação, com a mobilização, a organização, a coordenação e a decisão acontecendo em diferentes lugares, mas ao mesmo tempo em um só ambiente, o *online*, tudo em torno de um tema, pode-se, de igual maneira, afirmar que essa série de ações comprovam que a participação política da sociedade no processo legislativo é capaz de trazer para a agenda do Congresso Nacional temas que, a princípio, os políticos não colocariam em pauta espontaneamente.

De acordo com o *agenda-setting*, o fluxo da informação – independente de onde tenha partido, do cidadão, da mídia tradicional ou das redes sociais na internet – é protagonista na função de influenciar o pensar, o agir, o cotidiano das pessoas e as suas relações com a política. Se os meios de comunicação continuam funcionando como intermediários entre a esfera política e os cidadãos, a internet apresenta-se como uma nova esfera pública capaz de funcionar também como intermediária, onde a sociedade oferece os conteúdos, interage e também influencia a formação da agenda pública.

O sucesso do projeto de iniciativa popular que culminou na Lei do Ficha Limpa se deve à combinação de uma mobilização da sociedade civil com uma estratégia de pressão em cada fase do processo legislativo de forma que o assunto passasse a aparecer na agenda política, na agenda da mídia e conseqüentemente na agenda da população brasileira. O resultado desse esforço foi que a mídia e o cidadão comum incluíram no rol de suas preocupações o assunto da Lei do Ficha Limpa, assim como os políticos que mesmo não sendo os autores do projeto, apoiaram a ideia e abraçaram a causa.

A ideia legislativa nº 8/2014 que propõe a legalização da maconha no Brasil trilha caminho semelhante. Por meio de uma plataforma digital, o e-Cidadania, a sociedade indica um tema controverso que quer ver debatido no Senado Federal. O ambiente *online* aparece como mediador que possibilita importantes contribuições para ampliação das vozes externas que reverberam no Congresso Nacional.

O diferencial é que a reverberação na mídia e na sociedade em geral foi mais rápida e mais espontânea, já que o próprio autor da ideia legislativa nº 8 disse não ter se preocupado com o aspecto da busca de apoio para a proposta. O trabalho do autor do projeto e dos apoiadores da proposta não foi de forma alguma articulado ao dia a dia do Congresso Nacional. Indagado se pensaria em fazer algum lobby pela proposta, Kiepper afirma: "O lobby que eu fiz com senadores foi somente o de avisar, por e-mails enviados coletivamente, sobre a data das audiências públicas, depois que as mesmas eram agendadas, pedindo a presença e participação dos mesmos. Mas infelizmente apenas senadores proibicionistas e de viés evangélico decidiram participar das audiências (em pouco número)".

Tanto a ideia legislativa nº 8/2014 quanto a Lei do Ficha Limpa são exemplos de iniciativas de participação popular que revelam que a interação e o diálogo entre sociedade e representantes eleitos parecem ter efetivamente ocorrido. O primeiro via e-Cidadania, que diante do aqui já exposto, mostra-se como plataforma digital eficiente para promover essa interação povo e governante. O segundo, via mecanismo constitucional de apresentação de projeto de lei por iniciativa popular, com recolhimento físico de assinaturas dos eleitores, com nome, CPF e título de eleitor, mas não menos interativo.

As dificuldades enfrentadas na coleta de assinaturas para a Lei do Ficha Limpa – ter de explicar do que se tratava o projeto, convencer o cidadão comum da importância daquele projeto, além da falta de apoio inicial da mídia (que poderia ter funcionado como grande amplificadora da proposta), não foram as mesmas dificuldades que a ideia legislativa enfrentou e ainda enfrenta na sua tramitação dentro do Senado Federal.

Por ter sido oferecida por um cidadão já no ambiente virtual do e-Cidadania, a ideia legislativa nº 8/2014 contou com todas as facilidades da internet – da propositura da ideia poder ter sido feita do conforto da casa do cidadão à rápida disseminação do conteúdo da ideia legislativa nas redes sociais e *sites* de cultura canábica, o que levou ao recolhimento das 20 mil assinaturas necessárias no tempo recorde de 8 dias. Porém, para que a tramitação da ideia legislativa nº 8 continue a acontecer, não basta apenas uma mobilização *online*. É preciso um acompanhamento de perto do processo legislativo por parte dos interessados. A correlação de força entre políticos profissionais e sociedade civil é muito desigual. Apesar de a participação popular ser mais difícil no âmbito do processo legislativo, ela é decisiva quando se trata de projetos de iniciativa da sociedade, como aconteceu no caso da Lei do Ficha Limpa.

Cabe destacar que alguns episódios midiáticos também têm sua parcela de contribuição na exitosa divulgação inicial da ideia legislativa que pede a legalização da maconha no Brasil, principalmente pela internet como o grande número de reportagens a respeito da legalização da maconha em países como Estados Unidos e Uruguai; além de várias matérias a respeito da família de Brasília (DF) que decidiu importar ilegalmente um derivado da maconha para tratar a filha que sofria de convulsões gravíssimas<sup>26</sup>, trouxe esclarecimentos a respeito do tema e chamou a atenção da sociedade civil para a ferramenta e-Cidadania.

O fato principal é: por meio do e-Cidadania, um cidadão comum colocou na pauta do Senado Federal – considerada a Casa mais conservadora do Congresso Nacional – um tema que nenhum senador até então tinha arriscado-se a tratar em

---

<sup>26</sup> Katiele e Norberto Fischer são pais de Anny, 6 anos, que sofre de uma doença rara, que provoca muitas convulsões. Depois de dar o remédio ilegalmente para a filha durante algum tempo, os Fischer ganharam uma ação na Justiça para terem o direito de importar, legalmente, o medicamento derivado da maconha. Posteriormente, a Anvisa liberou o uso controlado do canabidiol, óleo derivado da maconha, para ser prescrito por médicos brasileiros.

projeto de lei. Pesquisa no Portal do Senado mostra que, de todas as matérias possíveis, apenas 6 requerimentos foram apresentados contendo o assunto maconha, a maioria deles pedindo a realização de audiências públicas, e nenhum projeto de lei foi apresentado por nenhum senador até hoje sobre o tema.

O sistema de busca da Câmara dos Deputados mostra que 29 matérias tramitam ou já tramitaram sobre o assunto na Casa. Dessas, 19 foram arquivadas. Cinco foram apresentadas de 2014 até maio de 2015 e 3 tratam da regulação do uso da maconha no Brasil, seja para uso medicinal, seja para uso recreativo. As outras duas têm caráter repressivo, endurecendo as penas para os usuários.

Apesar de, em 2010, a internet já ser muito mais acessível à população brasileira do que nos primórdios de seu nascimento comercial – na década de 90, no caso da Lei do Ficha Limpa, a internet não funcionou como ferramenta principal para a coleta de assinaturas. A rede mundial de computadores foi muito mais utilizada como ferramenta suplementar de pressão sobre os parlamentares, principalmente via *sites* de mobilização *online* e twitter<sup>27</sup>, do que como principal fonte de disseminação de informação e coleta de apoio durante a primeira fase, a coleta de assinaturas.

A regulamentação do uso da maconha, por outro lado, utilizou a internet e a ferramenta e-Cidadania como o principal mediador entre cidadania e corpo político para oferecer a proposta e colher os apoios necessários para que a ideia legislativa nº 8/2014 começasse a ser analisada no Senado Federal. Além disso, várias mobilizações *online* aconteceram durante a fase das audiências públicas para debater a matéria, tanto a favor do projeto, quanto contra ele.

Vale destacar que, apesar de serem reconhecidos como projetos de iniciativa popular por terem sua origem em movimentos populares, da sociedade civil, ou a partir da ideia legislativa de um cidadão, as matérias que chegam ao Senado ou à Câmara dos Deputados via mecanismos de participação para se transformarem em projetos de lei precisam ser “adotadas” por parlamentares ou até pelo próprio presidente da República para conseguirem tramitar no Congresso Nacional. Isso

---

<sup>27</sup> Twitter é uma rede social que permite que os usuários enviem postagens pessoais com até 140 caracteres. Veja mais em: [www.twitter.com.br](http://www.twitter.com.br)

porque o próprio Legislativo admite não ter meios de conferir os mais de 1 milhão de números de títulos de eleitor e assinaturas que a lei exige de um projeto no caso da iniciativa popular.

A Lei do Ficha Limpa, por exemplo, foi assinada por 33 deputados federais, de diferentes partidos. No caso da ideia legislativa, para preservar o protagonismo do senador no oferecimento de projetos de lei, o e-Cidadania possibilita que o cidadão ofereça a ideia legislativa, que pode vir a transformar-se em projeto de lei, depois de passar pela avaliação dos senadores, e se isso acontecer, a autoria passa a ser da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado.

O sucesso de um projeto de lei de iniciativa popular – entenda-se como sucesso a aprovação e transformação daquela demanda da sociedade em projeto de lei – exige combinação de apoio popular, apoio dos parlamentares e uma estratégia bem amarrada de pressão em cada fase do processo legislativo. Outro elemento é fundamental: a força decisiva da comunicação. Tanto da comunicação direta quanto da comunicação via meios de comunicação de massa.

No caso da Lei do Ficha Limpa, o acompanhamento e negociação persistentes dos movimentos que encabeçavam a ideia com os parlamentares, combinado ao apoio recebido da mídia e à utilização da internet como ferramenta de mobilização durante a tramitação no Congresso Nacional foram fundamentais para que ela lograsse sucesso (MELCHIORI, 2011, p.104)

A ideia legislativa nº 8/2014 mostrou-se capaz de articular e ativar uma grande rede de apoio - na sociedade civil, na internet e em parte da mídia – mas os políticos ainda não demonstram reconhecer a matéria oferecida via e-Cidadania como participação política popular efetivamente democrática.

Diante disso, o e-Cidadania como espaço aberto à participação de qualquer cidadão pode ser considerado como importante ferramenta de manifestação dos anseios da sociedade. Além disso, seus conteúdos geram repercussão tanto na mídia tradicional quanto nos veículos *online* influenciando a agenda pública dos cidadãos, da imprensa e dos políticos ou, pelo menos, colocando em pauta temas que há muito a sociedade queria ver debatidos no Congresso Nacional, o que já representa um ganho para a democracia.

Porém, não podemos afirmar que via e-Cidadania o cidadão consegue impor temas ao Congresso. Mesmo com a acelerada tramitação inicial da ideia legislativa nº 8/2014, atualmente ela está em estado de *dormência* na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa.

Percebe-se, no entanto, que atualmente algumas ferramentas digitais de participação política como o e-Cidadania têm despontado como potenciais influenciadoras da agenda dos meios de comunicação e também da agenda dos políticos, que com o advento da internet e as novas possibilidades de interação, passam a considerar temas que o cidadão comum quer ver debatidos na política brasileira. “Essa agenda de temas públicos formatada pelos media seria a base para a ação política, seria através dela que o campo político poderia identificar os problemas sociais” (SANTOS, 2011, p.3)

Já discutimos aqui que o fortalecimento da democracia passa pela capacidade dos cidadãos de interagir e influenciar o sistema político e o papel desempenhado por ferramentas digitais na formação da agenda pública é um relevante fator nessa questão.

Observa-se que o papel das ferramentas digitais de participação política na formação da agenda, mais especificamente o e-Cidadania, exige a consideração de vários aspectos: a importância como fonte de informação política, a quantidade de conteúdo que redirecionam para meios de massa, a possibilidade da confrontação de pontos de vista diversos, a possibilidade de ampliar a voz do cidadão, a modificação da percepção da relevância da questão política, a convicção de que é necessária uma ação política em relação ao tema, a percepção do público em geral quanto à importância do tema.

O e-Cidadania além de influenciar, mesmo que minimamente a agenda dos meios de comunicação também indica ao político os temas que a sociedade quer ver debatidos no Senado Federal. Cabe ao corpo de parlamentares oferecer ou não a oportunidade de debate para esses assuntos.

Diante do estudo de caso da ideia legislativa que propõe a legalização da maconha para uso industrial, medicinal e recreativo no Brasil, é inegável que, na internet, a interação entre usuários, a produção de informações, o armazenamento e

as buscas estão cada vez mais velozes. Porém, não é a quantidade de conteúdo que determina a “interação comunicativa e nem garante a reflexão crítico-racional”, destaca Maia. É preciso que o cidadão seja motivado a agir, a interagir e a participar.

O tema da legalização da maconha tem aparecido mais na imprensa brasileira desde que o Uruguai decidiu legalizar o uso recreativo da substância psicotrópica e as marchas da maconha ganharam as ruas no Brasil. Mesmo sendo polêmico, o tema ganha adeptos que pedem uma discussão política a respeito da legislação existente para os usuários de drogas.

E é isso que os que apoiam a tramitação do projeto da maconha defendem. De acordo com Kiepper, os senadores “precisarão abandonar suas convicções baseadas em inverdade ou preconceito. O Senado uruguaio promoveu, entre setembro e novembro de 2013, 12 audiências públicas para avaliar o Projeto de Lei. Isto é, uma audiência pública por semana, durante três meses, de forma ininterrupta, para, com propriedade, votá-lo... o mundo está avançando. Não podemos ficar para trás”.

Ele defende que o Legislativo brasileiro se debruce sobre o tema tão polêmico: “É ingenuidade crer que o modelo de regulação dos Estados Unidos ou da Europa vá funcionar no Brasil sem nenhuma adaptação. Mas isso não pode ser desculpa para não testarmos saídas. É visível que a política em vigor não está funcionando” (KIEPPER, 2014).

Diferente do minucioso trabalho de acompanhamento do processo legislativo, debate nas comissões, reuniões com parlamentares para esclarecer e melhorar a proposta, pressão para que fosse colocado em pauta - aceitando inclusive modificações em alguns pontos - feito pelos movimentos que encampam a Lei do Ficha Limpa, o projeto que visa regulamentar o uso da maconha no Brasil não tem essa estrutura por trás.

Pode-se afirmar, no entanto, que os mecanismos de participação política à disposição do cidadão brasileiro têm sido usados para questionar paradigmas, divulgar informações e influenciar a agenda tanto da sociedade, da mídia quanto a do político, em um processo que está se reconfigurando. Os meios de comunicação

de massa continuam a ter uma importância central na construção da agenda pública, mas existe uma crescente disputa desse espaço com outras fontes de informação, principalmente aquelas derivadas do ambiente *online*.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta inicial deste trabalho era refletir sobre o papel do e-Cidadania como iniciativa digital que amplia o acesso da sociedade ao Senado Federal e possibilita a participação do cidadão comum no processo legislativo.

De acordo com o professor Wilson Gomes (2011, p. 29-30), as iniciativas digitais, democraticamente relevantes devem promover um dos três princípios abaixo:

- a) fortalecimento da cidadania: aumento ou consolidação de relevantes quotas do poder do cidadão em relação a outras instâncias na disputa da produção de decisão política, sendo geralmente alcançado por transparência ou participação;
- b) consolidação e reforço de uma sociedade onde minorias políticas e setores vulneráveis da sociedade tenham acesso a justiça;
- c) promoção do aumento da diversidade de agentes e agendas na discussão pública e nas instâncias de decisão política, aumentando instrumentos, meios e oportunidades para que essas minorias se representem ou sejam representadas nas decisões políticas.

A análise feita do Portal e-Cidadania nos permite dizer que a ferramenta pode ser usada para atender ao menos dois dos princípios destacados por Gomes: fortalece a cidadania, pois possibilita o aumento da participação no processo de decisão política, trazendo mais transparência para o processo político; e promove meios e oportunidades para que minorias adentrem a discussão política propondo temas considerados “inadequados” pelo corpo político, como a legalização da maconha no Brasil. Observa-se ainda uma terceira característica: a ferramenta possibilita uma reaproximação entre representantes e representados, uma vez que abre o diálogo e facilita a interação entre sociedade e Senado Federal.

Por tudo o que se discutiu até aqui, pode-se dizer que o e-Cidadania é uma bem sucedida plataforma digital de participação política *online* e tem conseguido reunir virtualmente cidadãos – separados fisicamente, mas com interesses comuns –

que desejam participar diretamente do debate político e do processo legislativo do Senado Federal.

Vale ressaltar, porém, que, apesar de o e-Cidadania se configurar como parte da esfera pública virtual e ampliar o espaço de debate, funcionando como plataforma suplementar de participação política, não necessariamente a ferramenta em si ou o uso dela fortalece a democracia ou modifica efetivamente o caráter representativo do sistema político brasileiro, como aventamos na hipótese desta pesquisa.

Apesar disso, ao abrir novas perspectivas de participação política, ampliando e fomentando discussões originadas a partir dos anseios da população dentro do Senado Federal, o e-Cidadania traz a possibilidade de tratar diferentes temas de interesse coletivo, com olhares e abordagens mais amplas, indo além das temáticas tradicionais do Legislativo.

Diante do que já foi discutido neste trabalho, pode-se dizer que essa é a realidade que o sistema representativo brasileiro - com mandato não imperativo - suporta atualmente. Aceita a participação do cidadão, mas não necessariamente submete-se a essa vontade nem aos temas propostos pela sociedade civil. Nos leva a refletir que, a princípio, ainda é baixo o poder real de influência no direcionamento da decisão política de mecanismos de participação como o e-Cidadania ou o projeto de iniciativa popular. Porém, os mecanismos existem e possibilitam a participação popular, o que já é um primeiro passo.

Apesar da possível pressão que um projeto de lei sugerido *online* por um cidadão com apoio de outros 20 mil internautas poderia suscitar numa Casa como o Senado Federal, é preciso destacar que os projetos de lei votados no Legislativo brasileiro dependem de uma conjuntura política favorável para lograrem sucesso. E essa conjuntura política favorável envolve vários fatores diferentes, pois o processo político no Congresso Nacional tem se tornado cada vez mais técnico, refinado, se afastando da massa da população, que não sabe claramente como pode atuar junto às instâncias de poder. Soma-se a isso a necessidade de reunir força política interna para conseguir aprovar medidas que podem alterar o status quo vigente.

Outra conclusão deste trabalho é que a internet cria e oferece modalidades inéditas de interação comunicativa sem determinar necessariamente a revitalização de instituições. O Senado Federal e o e-Cidadania são ótimos exemplos disso. Mesmo com toda a interlocução com o cidadão, oferecida através da ferramenta, não é possível dizer se o e-Cidadania determina mudanças positivas ou negativas nas práticas democráticas, mas é possível destacar que o e-Cidadania surge como uma ferramenta colaborativa, uma plataforma suplementar para a participação política.

Essa nova relação democrática e interativa de participação política via e-Cidadania é capaz de promover mais interação e trazer transparência na relação do Senado Federal com a sociedade, ampliando o espaço de fala do cidadão e reforçando a importância da participação democrática no Parlamento. Neste aspecto, o uso de ferramentas digitais como o e-Cidadania pode, em alguma medida, indicar maneiras de fortalecer a relação do cidadão com as instituições governamentais.

E como avaliar a participação do cidadão? Nossa conclusão é de que essa participação acontece de maneira colaborativa, complementar, levando a um exercício direto da democracia sem que seja necessário abrir mão da representação. Seria uma participação mediada, uma evolução tanto do modelo democrático participativo, com maior utilização dos mecanismos de participação como plebiscito, referendo, iniciativa popular e também audiências, consultas, ideias que chegam ao Parlamento via internet. Quando o cidadão está disposto, ele consegue participar do processo de tomada de decisão política, pois as ferramentas existem. Importante ressaltar que a participação do cidadão no e-Cidadania é subsidiária à participação dos parlamentares na proposição de projetos, proposição de temas para audiências públicas e fiscalização do orçamento da União, identificando novas oportunidades de participação da sociedade, mas respeitando a esfera de atuação própria dos parlamentares.

Alguns estudiosos da internet, como Marcelo Bechara<sup>28</sup>, defendem que a tecnologia tem acoplado-se à estrutura política de forma a atualizar o exercício do

---

<sup>28</sup> Marcelo Bechara é colunista do jornal O Globo, advogado e integrante do Conselho Diretor da Anatel e do Comitê Gestor da Internet no Brasil.

poder que emana do povo, criando uma espécie de democracia colaborativa numa nova esfera pública virtual. “As pessoas querem ter mais voz, cientes de que possuem meios para isso. É preciso permitir que os cidadãos exerçam maior influência política, e a tecnologia e a internet são meios viabilizadores para isso” (BECHARA, 2014). Dessa forma, o Programa e-Cidadania pode ser considerado uma ferramenta da democracia colaborativa, pois além de atender a demanda crescente da sociedade de expressar diretamente sua vontade, funciona como ferramenta de participação complementar à representação política, não necessariamente modificando, mas reconfigurando de maneira positiva as possibilidades de participação.

O percurso que se trilhou até aqui mostra que, não obstante o agendamento de temas esteja presente por meio do e-Cidadania, as decisões políticas a respeito do que é sugerido pelo cidadão ainda são tomadas de cima para baixo e a agenda política é desenhada majoritariamente pelo político.

É necessário dizer que esse trabalho não se esgota aqui, pois o e-Cidadania continua oferecendo inúmeras perspectivas de análise de participação política *online*. A legitimidade das propostas que podem ser oferecidas via e-Cidadania e o funcionamento da ferramenta como instrumento pedagógico e potencial de ativação da participação política poderiam ser uma continuação dessa pesquisa.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ALVES, Nara. **Da formação de redes à esfera pública na internet**. Revista Eletrônica da Pós-Graduação da Cásper Líbero-ISSN 2176-6231, v. 2, n. 1, p. 1-9, 2010.
2. BECHARA, Marcelo. **A caminho da democracia colaborativa**. Jornal O Globo, 21 de outubro de 2014.
3. BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora UnB, 2002.
4. BOBBIO, Norberto; tradução de Marco Aurélio Nogueira. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
5. Cadernos Adenauer XIII (2012), nº 3 **Democracia Virtual**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, março 2013.
6. CARDOSO Jr., NERIONE, N. **Hannah Arendt e o declínio da esfera pública**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005.
7. CARVALHO, Ana Amélia Amorim; SIMÕES, Alcino; SILVA, João Paulo. **Indicadores de Qualidade e de Confiança de um Site**. 2005. Disponível em:  
<http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/7774/1/05AnaAmelia.pdf>
8. CASTELLS, Manuel. **A Galáxia da Internet**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.
9. \_\_\_\_\_. **Redes de indignação e esperança – movimentos sociais na era da internet**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2013.
10. CESAR, AMRVC; VALENTINI, Ana Maria Roux. Método do Estudo de Caso (Case studies) ou Método do Caso (Teaching Cases)? Uma análise dos dois métodos no Ensino e Pesquisa em Administração. **REMAC Revista Eletrônica Mackenzie de Casos, São Paulo-Brasil**, v. 1, n. 1, p. 1, 2005.
11. COLOMBO, Sylvia. A simpatia do brasileiro é um mito, diz sociólogo Manuel Castells. **Folha de São Paulo**, 18 de maio de 2015. Acesso em 01/07/2015. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/05/1630173-internet-so-evidencia-violencia-social-brasileira-afirma-sociologo-espanhol.shtml>
12. Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados. <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp>
13. Constituição Federal de 1988.

14. DE FLEUR, Melvin. BALLROKEACH, Sandra. **Teorias da Comunicação de Massa**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1993.
15. GOMES, Wilson S. Internet e participação política em sociedades democráticas. Porto Alegre: **Revista da FAMECOS**, v.27, p. 58-78, 2005<sup>a</sup>.
16. \_\_\_\_\_. **Transformações da Política na Era da Comunicação de Massa – O que há de comunicação na comunicação política?** São Paulo: Editora Paulus, 2004.
17. \_\_\_\_\_. **Participação política online: questões e hipóteses de trabalho**. In: MAIA, R. C. M.; GOMES, W.; MARQUES, F. P.J.A. (Orgs.). Internet e participação política no Brasil. Porto Alegre: Sulina, 2011, p. 19-46.
18. GUZZI, Drica. **Web e Participação – a democracia no século XXI**. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2010.
19. HABERMAS, Jurgen. **Mudança estrutural da esfera pública**. Trad. Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.
20. \_\_\_\_\_. **O papel da sociedade civil e da esfera pública política**. In: Direito e Democracia: entre facticidade e validade, volume II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
21. HOHLFELDT, Antonio. Os estudos sobre a hipótese de agendamento. **Revista FAMECOS: mídia, cultura e tecnologia**, v. 1, n. 7, 2008.
22. LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova**, v. 67, n. 67, p. 49-103, 2006.
23. Lei nº 9.709/98. Acesso em 10.05.2015 no site: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9709.htm)
24. LORDELO, Tenafrae. **Interação Legislativa Online – canais digitais da CLP para a sociedade civil**. Salvador: EDUFBA, 2011.
25. MAIA, Rousiley. **Democracia e a Internet como Esfera Pública Virtual: aproximação às Condições da Deliberação**. In: GOMES, W. e MAIA, R. Comunicação e Democracia – Problemas e Perspectivas. São Paulo: Paulus, 2008.
26. MELCHIORI, Cíntia Ebner. Participação e representação política: a iniciativa popular de lei e o caso de movimento de combate à corrupção eleitoral. 2011. Dissertação de Mestrado.

27. MIGUEL, Luiz Felipe. A mídia e o declínio da confiança na política. **Sociologias**, Porto Alegre, nº 19, ano 10, p. 250-273, jan/jun. 2008.
28. PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. 161 páginas.
29. Portal e-Cidadania. <http://www12.senado.gov.br/ecidadania#>
30. Regimento Interno do Senado Federal, 2014.
31. BUARQUE, Cristovam. Relatório do Senador Cristovam Buarque apresentado à COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA sobre a Sugestão 8/2014, que propõe a Regulamentação da Maconha para fins Medicinais, Recreativos e Industriais. 21/11/2014. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/166288.pdf>
32. Revista Fórum Semanal. **O Brasil vai legalizar a maconha?** <http://revistaforum.com.br/digital/135/o-brasil-vai-legalizar-maconha/>  
<http://www.revistaforum.com.br/blog/tag/legalizacao-da-maconha/>
33. RODRIGUES, M. Do *agenda-setting* ao Congresso Nacional: um processo de muitas vias. 2004. Acesso em 01/06/2015. Disponível em: <http://www.portcom.intercom.org.br/pdfs/e5ed7e42bca8670e692ca08c7a998ee4.PDF>
34. ROUSSEAU, Jean-Jacques; VILLAVERDE, María José. El contrato social. Ediciones AKAL, 2004.
35. SANTOS, Nina. Agendamento e sites de redes sociais: Um novo lugar para o cidadão? In: CONGRESSO LUSO AFRO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS DIVERSIDADES E (DE) SIGUALDADES. 2011.
36. SHAW, E. Agenda-Setting and Mass Communication Theory. **Gazette (International Journal for Mass Communication Studies)**, vol. XXV, nº 2, p 96-105, 1979.
37. Site Congresso Em Foco. **Senado estuda proposta de legalização da maconha.** <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/senado-estuda-proposta-de-legalizacao-da-maconha/>
38. Site da Câmara dos Deputados: [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)
39. Site da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp>
40. Site do e-Cidadania: <http://www12.senado.gov.br/ecidadania#>

41. *Site do Senado Federal*: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)
42. TAVARES, Daniel Nardin; QUIROGA, Tiago. Corporativismo e isolamento: uma análise das propostas de temas para audiências públicas no portal e-Cidadania do Senado Federal. **Cadernos de Comunicação**, v. 17, n. 2, 2014. Disponível em: <http://cascavel.ufsm.br/revistas/ojs-2.2.2/index.php/ccomunicacao/article/view/10927>
43. TALARICO, Bruna. <http://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/2014-06-18/maconha-nao-e-para-todo-mundo-diz-autor-da-proposta-de-regulacao-da-droga.html>
44. TRUMBO, Craig. Longitudinal Modeling of Public Issues: An Application of the Agenda-Setting Process to the Issue of Global Warming. *Journal of Mass Communication - Monographs*, n.º 152, agosto de 1995. Editor: John Soloski, University South Carolina, Columbia, USA.
45. URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática. **Lua Nova**, v. 67, n. 7, p. 191-228, 2006.
46. VON BULOW, Marisa. **Ativismo pela Internet: o fim das organizações?** Blog do Noblat. 05/11/2014. <http://noblat.oglobo.globo.com/artigos/noticia/2014/11/ativismo-pela-internet-o-fim-das-organizacoes.html>
47. WOLF, Mauro. **Teorias da Comunicação de Massa**. Lisboa: Editorial Presença, 7ª edição, março de 2002.
48. Brasil começa a desafiar visão medieval sobre a maconha. <http://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2014/04/projeto-de-jean-wyllys-que-descriminaliza-maconha-desafia-visao-medieval-no-pais-4112.html>
49. Discurso do senador Cristovam sobre a legalização da maconha: <http://www.senado.gov.br/atividade/plenario/sessao/disc/listaDisc.asp?s=011.4.54.O>
50. Folha de São Paulo. Simpatia do brasileiro é um mito, diz sociólogo Manuel Castells. <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/05/1630173-internet-so-evidencia-violencia-social-brasileira-afirma-sociologo-espanhol.shtml>