



**SENADO FEDERAL**

**Instituto Legislativo Brasileiro – ILB**

**JÚLIA SULZ BARBOSA RIBEIRO**

**A TECNOLOGIA COMO ALIADA NA DEMOCRATIZAÇÃO DO  
PROCESSO LEGISLATIVO:**

Uma análise sobre as funcionalidades do portal e-Cidadania

Brasília

2016

**JÚLIA SULZ BARBOSA RIBEIRO**

**A TECNOLOGIA COMO ALIADA NA DEMOCRATIZAÇÃO DO  
PROCESSO LEGISLATIVO:**

Uma análise sobre as funcionalidades do portal 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* em Direito Legislativo.

Área de Concentração: Poder Legislativo, sociedade e instituições/Construção da democracia/ Participação social

Orientador: Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva

Brasília

2016

**Júlia Sulz Barbosa Ribeiro**

**A TECNOLOGIA COMO ALIADA NA DEMOCRATIZAÇÃO DO  
PROCESSO LEGISLATIVO:**

Uma análise sobre as funcionalidades do portal 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* em Direito Legislativo.

Brasília, 8 de dezembro de 2016.

**Banca Examinadora**

---

Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva

---

Prof. Dr. Fernando Boarato Meneguim

## RESUMO

Pesquisas apontam reiteradamente a falta de confiança dos brasileiros em relação às instituições políticas, em especial ao Congresso Nacional. Essa situação, que pode ser vista dentro de um fenômeno mais amplo da crise de representatividade das democracias atuais, exige do governo e do Parlamento uma atuação no sentido de implantar mecanismos que aproximem os cidadãos de seus representantes, a fim de conferir-lhes maior legitimidade, melhorar a responsividade dos governos e fortalecer as instituições políticas. O Senado Federal tem implementado, com auxílio da tecnologia, ferramentas que possibilitam maior controle social e conferem mais oportunidades de participação popular ao longo do processo legislativo. Neste trabalho, serão estudados os canais de participação popular ao longo do processo legislativo no Senado Federal, destacando-se o programa e-Cidadania, criado em 2012, com o objetivo de promover e oportunizar maior engajamento dos brasileiros na tramitação de proposições nesta Casa Legislativa. Buscar-se-á empreender uma análise do funcionamento desse canal de comunicação da sociedade com o Senado Federal para verificar como a participação popular tem se realizado ao longo do processo legislativo, identificando possíveis caminhos para sua maior efetividade.

**Palavras-chave:** democracia; representatividade; participação popular; tecnologia; e-Cidadania.

## **ABSTRACT**

Researches repeatedly point to a lack of trust of Brazilians in political institutions, especially the Parliament. This situation, which can be seen as part of a broader phenomenon named crisis of representative democracy, demands changes in the way government and the Parliament engage with the public in order to promote social participation and therefore increase legitimacy, improve the responsiveness of government and build liability in political institutions. The Senate has been using innovative tools that have the potential to enable greater social control and provide more opportunities for public participation throughout the legislative process. This study will analyze the social participation within the legislative process through a case study of the website “e-Cidadania”, created in 2012 in order to promote opportunities for greater social engagement during the law making process. It will examine how popular participation has performed throughout the legislative process since the implementation of the website as means of identifying opportunities for its greater effectiveness.

**Key words:** democracy; political representation; social participation, technology; e-Cidadania.

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Número de Ideias Legislativas por situação

Tabela 2 – Sugestões Legislativas oriundas de Ideias Legislativas que aguardam pronunciamento da CDH

Tabela 3 – Sugestões Legislativas oriundas de Ideias Legislativas não acatadas pela CDH

Tabela 4 – Ranking das proposições com mais opiniões na Consulta Pública (com mais de mil opiniões registradas)

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CF/88

Proposta de Emenda à Constituição – PEC

Projeto de Lei do Senado Federal – PLS

Projeto de Lei da Câmara dos Deputados – PLC

Projeto de Lei do Congresso Nacional – PLN

Projeto de Resolução do Senado Federal – PRS

Sugestões de Iniciativa Legislativa– SUGs

Comissão Senado do Futuro – CSF

Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa – CDH

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	8
2. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: O RESGATE DA LEGITIMIDADE.....	13
2.1 A PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO FORMA DE MINIMIZAÇÃO DE DÉFICITS DEMOCRÁTICOS.....	19
2.2 A TECNOLOGIA COMO ALIADA NA SUPERAÇÃO DE DÉFICITS DEMOCRÁTICOS.....	23
3. O CENÁRIO DA DEMOCRACIA BRASILEIRA.....	26
3.1 A AMPLIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO FORTALECIMENTO DO PARLAMENTO E DA DEMOCRACIA.....	28
3.1.1 AS POSSIBILIDADES DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO LEGISLATIVO.....	31
4. O PROGRAMA E-CIDADANIA	
4.1 BREVE HISTÓRICO.....	36
4.2 INSTITUCIONALIZAÇÃO.....	38
4.3 FERRAMENTAS DISPONÍVEIS NO PORTAL E-CIDADANIA	
4.3.1 IDEIA LEGISLATIVA.....	40
4.3.2 EVENTO INTERATIVO.....	45
4.3.3 CONSULTA PÚBLICA.....	47
5. CONCLUSÃO.....	54
6. BIBLIOGRAFIA.....	58

## 1. INTRODUÇÃO

Quase três décadas após a promulgação da Constituição brasileira de 1988, são inegáveis os avanços democráticos vivenciados pela sociedade brasileira. No entanto, conforme reiteradas pesquisas demonstram, vigora entre a população uma profunda desconfiança em relação às instituições políticas, em especial ao Congresso Nacional, e aos parlamentares.

De fato, pesquisa divulgada em 30 de novembro de 2015 pelo Instituto Datafolha registrou o maior índice de reprovação dos congressistas desde 1993, com 53% dos brasileiros considerando o trabalho desempenhado pelos parlamentares ruim ou péssimo. Segundo o instituto, “esse índice é superior ao registrado em junho (42%) e só é superado pelo registrado em novembro de 1993 (56%) e dezembro do mesmo ano (55%), época da revelação do caso dos “anões do orçamento”<sup>1</sup>.

Em audiência pública realizada em 7 de dezembro de 2015 pela Comissão Senado do Futuro – CSF, a Senhora Elga Teixeira, Diretora da Secretaria de Transparência do Senado Federal, reafirmou a existência dessa concepção negativa da população em relação ao Congresso Nacional, com base em pesquisas conduzidas pelo DataSenado, mas reiterou a importância que o Poder Legislativo ostenta no imaginário dos brasileiros:

Nossa avaliação – e isso é público, porque nós monitoramos e o Datafolha também monitora – não é uma avaliação extremamente positiva, mas é uma avaliação que, apesar de a gente achar, com os fatos estanques, que muda muito, ela não muda, ela tem uma normalidade.

Existe muito questionamento sobre: o cidadão quer o Senado? O cidadão quer o Congresso Nacional? O cidadão quer o Congresso Nacional. Por quê? Existe uma pesquisa feita em toda a América Latina, que é o Latinobarômetro, uma das pesquisas mais sérias feitas no mundo, como existe o Eurobarômetro, que mostra que, na América Latina, as democracias são jovens, vêm de sistemas totalitários, e a população jogou uma expectativa muito grande para que a democracia melhorasse a vida delas, sobretudo o esgarçamento social, mas a democracia não deu respostas efetivas para ela. Como não deu, a população tem um mau humor com relação a essa democracia, e esse mau humor é simbolizado pelo Congresso Nacional. Nós atraímos esse mau humor, recebemos essa carga. **Mas quando perguntados se são favoráveis a uma mudança de sistema, não,**

---

<sup>1</sup> Disponível em <<http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2015/11/1712977-congresso-nacional-recebe-pior-avaliacao-desde-anoes-do-orcamento.shtml>> Acesso em 16/10/2016.

**nem no Brasil, nem em nenhum país da América Latina.** Então é como se dissessem: "**Ruim com ele, pior sem ele.**" (grifo nosso)

Recentemente, em junho deste ano, a pesquisa semestral intitulada "O cidadão e o Senado Federal"<sup>2</sup> trouxe dados interessantes acerca da relação entre o Poder Legislativo e os brasileiros, corroborando a visão anteriormente esboçada, ainda que a avaliação da atuação do Congresso Nacional como ruim ou péssima tenha caído nove pontos percentuais, de 60% para 51% em relação a dezembro de 2015. Ainda de acordo com essa pesquisa, o Parlamento brasileiro continua sendo considerado um órgão essencial para a democracia (para 65% dos entrevistados) e o Senado Federal, embora permaneça mal avaliado, com 44% dos entrevistados considerando sua atuação ruim ou péssima e apenas 16% avaliando-a como ótima ou boa, experimentou ligeira melhora em seu desempenho.

Os baixos índices de aprovação pela sociedade acima apresentados guardam, certamente, íntima conexão com a divulgação dos recentes escândalos de corrupção envolvendo políticos e com a crise econômica por que passa o país. Com efeito, em relação aos escândalos, destaca-se pesquisa divulgada pelo instituto Datafolha em dezembro de 2015, na qual se apontou um crescimento da percepção de que a maioria dos políticos está envolvida em corrupção<sup>3</sup>. Em sentido semelhante, a pesquisa "O cidadão e o Senado Federal" conduzida pelo DataSenado, em junho deste ano, aponta a corrupção como a maior preocupação dos brasileiros, como já o fizera em 2015, seguida agora por saúde, segurança pública e emprego<sup>4</sup>.

Embora tais associações sejam incontestáveis, é difícil dizer que as razões da desconfiança da população em relação ao Poder Legislativo se esgotam nesses aspectos. Ao contrário, a normalidade com que esses índices de reprovação tem se mantido no tempo, afirmada pela Senhora Elga Teixeira durante audiência pública realizada pela CSF, em 7 de

---

<sup>2</sup> Disponível em

<[https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/pesquisas/consultarpesquisa?materia\\_id=o-cidadao-e-o-senado-federal-junho-2016](https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/pesquisas/consultarpesquisa?materia_id=o-cidadao-e-o-senado-federal-junho-2016)> Acesso em 16/10/2016.

<sup>3</sup> Disponível em <<http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2015/12/1722269-cresce-percepcao-de-que-maioria-dos-politicos-esta-envolvida-em-corrupcao.shtml>> Acesso em 16/10/2016.

<sup>4</sup> Disponível em

<[https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/pesquisas/consultarpesquisa?materia\\_id=o-cidadao-e-o-senado-federal-junho-2016](https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/pesquisas/consultarpesquisa?materia_id=o-cidadao-e-o-senado-federal-junho-2016)> Acesso em 16/10/2016.

dezembro de 2015<sup>5</sup>, parece sugerir um vínculo mais profundo com o sistema representativo e o distanciamento entre eleitores e eleitos por ele promovido.

No mesmo sentido, pode-se afirmar que semelhante percepção negativa não é exclusiva do contexto brasileiro (o eurobarômetro – pesquisas de opinião pública conduzidas pela *TNS opinion & social* a pedido da Comissão Europeia – apontou, em 2015, índices de desconfiança da população em relação ao Parlamento nacional em 84% na Espanha, 76% na Itália e em Portugal e 74% na França, por exemplo<sup>6</sup>, e, em 2016, mostrou que apenas 28% dos europeus tendem a confiar em seus parlamentos<sup>7</sup>; já o latinobarômetro – estudo de opinião pública conduzida por ONG sediada no Chile, que realiza aproximadamente 20.000 entrevistas por ano em 18 países de América Latina – destacou uma queda geral na confiança em relação às instituições políticas, ficando o Congresso com uma média de apenas 25% entre os 18 países integrantes da pesquisa de 2016<sup>8</sup>), o que reforça o pensamento de que, mais do que ligada a eventos episódicos, está relacionada à forma pela qual se estruturou a democracia representativa ao longo dos anos e que findou por produzir um afastamento exacerbado entre representados e representantes. Embora o presente estudo não pretenda abordar com profundidade as razões que levaram a esse distanciamento, por tomá-lo como pressuposto, dedicará algumas linhas para breve reflexão sobre o que se convencionou chamar “crise de representatividade” ou “crise da democracia representativa”.

Por ora, importa notar apenas que se admite a existência de um afastamento entre eleitores e eleitos, representados e representantes, sociedade civil e políticos que contribui significativamente para que as instituições políticas, mormente o Congresso Nacional, e seus membros sejam vistos com tanta desconfiança e de forma tão negativa.

Em um cenário como este, a questão de se promover maior engajamento e participação popular nas decisões políticas ganha relevo, notadamente com as possibilidades geradas pela disseminação de novas tecnologias. Entende-se, em particular, que a melhoria dos canais de

---

<sup>5</sup> “Nossa avaliação – e isso é público, porque nós monitoramos e o Datafolha também monitora – não é uma avaliação extremamente positiva, mas é uma avaliação que, apesar de a gente achar, com os fatos estancados, que muda muito, ela não muda, ela tem uma normalidade.”

<sup>6</sup> Standard Eurobarometer 83 – Spring 2015 – TNS opinion & social – “Public Opinion in the European Union”, p. 72

<sup>7</sup> Standard Eurobarometer 85 – Spring 2016 – TNS opinion & social – “Public Opinion in the European Union – First Results”, p. 17

<sup>8</sup> Informe Latinobarómetro 2016 – Corporación Latinobarómetro – p. 32 e 33

comunicação da sociedade com as Casas Legislativas tende a contribuir para um desempenho mais democrático das funções institucionais atribuídas ao Poder Legislativo, representando um possível caminho para a superação, ou ao menos minimização, dessa crise de representatividade. Fazer o cidadão se sentir ouvido e efetivamente atuante nos processos políticos decisórios pode se mostrar uma alternativa eficaz para aproximar a população de seus representantes e melhorar a imagem do Parlamento perante a sociedade.

Essa mensagem parece estar sendo absorvida pelo Senado Federal. A maior preocupação com a transparência, a disponibilização de veículos de comunicação oficial que possuem alcance considerável no território brasileiro, a criação de uma Comissão permanente que busca “promover discussões sobre grandes temas e o futuro do País, bem como aprimorar a atuação do Senado nessas questões<sup>9</sup>” com a constante visitação do tema relacionamento do cidadão com o Senado Federal, a implementação de novas formas de participação popular no processo legislativo por meio do portal e-Cidadania, todas essas iniciativas sugerem estar o Senado Federal caminhando no sentido de ampliar o engajamento da sociedade e de aproximá-la do Parlamento.

É justamente nesse contexto que a presente pesquisa tenciona analisar algumas experiências recentes do Senado Federal relativas à participação popular no processo legislativo. Em suma, pretende-se averiguar se as ferramentas disponibilizadas pelo portal e-Cidadania tem contribuído para um maior engajamento da sociedade, ou seja, se o emprego dessas novas tecnologias tem sinalizado de fato para uma maior democratização do processo legislativo, apta a engendrar um fortalecimento do Senado Federal enquanto instituição.

Para tanto, far-se-á um estudo de caso do programa e-Cidadania, analisando as oportunidades de participação por ele ofertadas, com base na legislação aplicável e, sobretudo, com apoio nos resultados disponibilizados em tempo real pelo portal de mesmo nome, que remontam ao início de seu funcionamento. Além disso, serão utilizadas informações colhidas em entrevista com o servidor Alisson Bruno Dias de Queiroz, Chefe do Serviço de Apoio ao Programa e-Cidadania, bem como esclarecimentos sobre o funcionamento das ferramentas encontrados em links auxiliares do portal.

---

<sup>9</sup> Art. 104-D. do Regimento Interno do Senado Federal

Como estrutura, o presente estudo será dividido basicamente em 3 capítulos. No primeiro capítulo, será feita uma breve reflexão sobre o fenômeno conhecido como crise da democracia representativa, analisando sua extensão e propondo uma delimitação conceitual dos termos. Será abordada, ainda, a importância da participação popular como meio de minimizar os déficits democráticos das sociedades contemporâneas, bem como as potencialidades democráticas das novas tecnologias de comunicação e informação. No segundo capítulo, dedicar-se-á à análise da democracia brasileira, avaliando como ela se insere nesse contexto de crise e como a ampliação dos mecanismos de participação popular, sobretudo através de novas ferramentas tecnológicas e mormente no processo legislativo, podem contribuir para o fortalecimento do Parlamento e da democracia. Serão apontadas também as principais formas de interação da sociedade com o Senado Federal no âmbito do processo legislativo. Finalmente, no terceiro capítulo, dedicar-se-á ao coração deste trabalho, qual seja o estudo das funcionalidades do programa e-Cidadania, a fim de identificar se o emprego da tecnologia tem se traduzido em maior e mais efetiva participação popular nos processos deliberativos em curso no Senado Federal.

## 2. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: O RESGATE DA LEGITIMIDADE

Pressuposto deste estudo, a denominada crise da democracia representativa faz alusão a um conjunto de críticas dirigidas aos Estados que assim se organizaram, ora voltadas mais à viabilidade do próprio regime democrático, ora mais direcionadas ao governo representativo (FARIA, 2015). Tais críticas apontam vários problemas supostamente responsáveis pelo elevado grau de insatisfação dos cidadãos em relação às instituições governamentais e à classe política, destacando-se, neste trabalho, o distanciamento entre representados e representantes.

Com efeito, os dados apresentados na introdução parecem fornecer o respaldo empírico para diversos posicionamentos críticos. Porém, um olhar mais aprofundado nas pesquisas de opinião pública mencionadas sugere uma melhor delimitação da extensão da crise de que se trata neste estudo. Afinal, a insatisfação da população brasileira se volta à democracia em si ou a um dos modelos pelo qual ela se concretizou?

Para responder a essa questão, é fundamental uma definição do que se entende por democracia. Desde já ficam evidentes as dificuldades inerentes a essa tarefa. A palavra “democracia” não apresenta um conceito estático e sequer consensual. Varia consideravelmente no tempo e no espaço, não sendo difícil encontrar definições contrastantes entre os estudiosos do tema. Assim, antes de se progredir neste trabalho, fundamental fixar o conceito aqui adotado, sem qualquer pretensão de esgotamento sobre o assunto.

Inicialmente, cumpre lembrar a profunda diferença axiológica que o termo adquiriu, tendo surgido com conotação fortemente negativa, mas evoluído para uma concepção essencialmente positiva.

Exatamente porque a democracia sempre foi concebida unicamente como governo direto do povo e não mediante representantes do povo, o juízo predominante sobre essa forma de governo foi, a começar pela Antiguidade, negativo [...]

Hoje ‘democracia’ é um termo que tem conotação fortemente positiva. Não há regime, mesmo o mais autocrático, que não goste de ser chamado de democrático.

[...]

Ao contrário, no tradicional debate sobre a melhor forma de governo, a democracia foi quase sempre colocada em último lugar, exatamente em razão de sua natureza de poder dirigido pelo povo ou pela massa, ao qual foram habitualmente atribuídos os piores vícios da licenciosidade, do desregramento, da ignorância, da incompetência, da insensatez, da agressividade, da intolerância. (BOBBIO, 2000, p. 375)

Atualmente, portanto, a “democracia se transformou em uma *palavra* universalmente honorífica” (SARTORI, 1994, p. 18) e parece gozar de razoável prestígio em praticamente todo o mundo, inclusive no Brasil, onde pesquisa feita pelo instituto Datafolha no final de 2015 revelou que “para 62% dos brasileiros adultos, a democracia é sempre melhor que qualquer outra forma de governo, enquanto para 17%, tanto faz se o governo é uma democracia ou uma ditadura, e para 14%, em certas circunstâncias é melhor uma ditadura do que uma democracia”<sup>10</sup>. No mesmo sentido, a pesquisa “O cidadão e o Senado Federal” de junho deste ano apontou que 74% dos entrevistados consideram a democracia a melhor forma de governo<sup>11</sup>. Ambas as pesquisas sinalizam, portanto, para uma percepção positiva da população em relação a um governo democrático. Mais que isso, confrontando democracia e autoritarismo, trazem luz acerca do que está por trás da concepção positiva de democracia que vige no pensamento dos brasileiros. Isso se torna especialmente relevante, pois, como foi dito, a democracia evoluiu ao longo dos anos e estudiosos apontam-lhe significados diversos, ora mais, ora menos abrangentes, sendo valiosa a advertência de Sartori (1994, p. 22):

Até os anos 40, as pessoas sabiam o que era a democracia e gostavam dela ou a rejeitavam; depois disso, todos nós dizemos gostar da democracia, mas não sabemos mais (não entendemos mais, não há mais concordância sobre) o que ela é. Vivemos, portanto, caracteristicamente, numa era de *democracia confusa*. Que “democracia” tenha diversos significados é algo com que podemos conviver. Mas se “democracia” pode significar absolutamente qualquer coisa, aí já é demais.

Assim, busca-se nas pesquisas mencionadas um norte para a delimitação de um conceito de democracia mais adequado ao propósito deste estudo. Não obstante se trate de um trabalho acadêmico, em que nem sempre a referência a um conceito vulgar de um termo seja a mais apropriada, por se tratar de um tema no qual se pretende destacar justamente o

---

<sup>10</sup> Disponível em <<http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2016/07/1793706-85-querem-cassacao-de-cunha.shtml>> Acesso em 17/10/2016.

<sup>11</sup> Disponível em

<[https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/pesquisas/consultarpesquisa?materia\\_id=o-cidadao-e-o-senado-federal-junho-2016](https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/pesquisas/consultarpesquisa?materia_id=o-cidadao-e-o-senado-federal-junho-2016)> Acesso em 19/10/2016

relacionamento da população brasileira com o Parlamento, especialmente com o Senado Federal, os dados levantados revestem-se de grande importância.

Nesse contexto, não se ignora a tendência de adoção de conceitos amplos de democracia, como o de José Afonso da Silva (2007, p. 126), que, reconhecendo a historicidade do termo, atribui-lhe como inerente a finalidade de concretização da justiça social:

Não sendo um valor-fim, mas meio e instrumento de realização de valores essenciais de convivência humana, que se traduzem basicamente nos direitos fundamentais do homem, compreende-se que a historicidade destes a envolva na mesma medida, enriquecendo-lhe o conteúdo a cada etapa de evoluir social, mantido sempre o princípio básico de que ela revela um regime político em que o poder repousa na vontade do povo. Sob esse aspecto, democracia não é um mero conceito político abstrato e estático, mas é um processo de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no correr da história.

De fato, é cada vez mais frequente a definição de democracia albergando em seu conteúdo a realização de direitos fundamentais e a promoção da chamada igualdade material. No entanto, não parece ser essa a concepção mais adequada ao propósito deste estudo, considerando as noções prevalentes no imaginário da população. Conforme dados já mencionados, saúde, educação e emprego despontam como grandes preocupações dos brasileiros. Além disso, são notórias as críticas à prestação de serviços essenciais pelo Estado. Conseqüentemente, torna-se difícil admitir que, se adotada definição tão ampla de democracia, os mesmos índices de apoio fossem obtidos entre a população brasileira.

Portanto, sem quaisquer pretensões de se esgotar o debate sobre o que se entende por democracia e sem desconsiderar os méritos que as perspectivas mais abrangentes possam ter, cientes, inclusive, de sua aplicação para o âmbito da sociedade civil e não apenas do Estado, pretende-se aqui partir de um conceito técnico mais restrito. Para tanto, consideram-se valiosas as palavras de Bobbio (2000, p. 427):

Aquilo que hoje chamamos de democracia, em oposição aos governos autoritários, às ditaduras, aos Estados totalitários, não é uma meta, é uma via [...]. Essa idéia da democracia como via tornou-se afinal domínio comum. É uma idéia que faz parecer menor a disparidade entre a democracia ideal e a democracia real, porque, como afirmei em outras ocasiões, **é a definição mínima de democracia aquela sobre a qual podemos mais facilmente concordar. Uma definição mínima, e exatamente porque mínima, realista. Uma via, um método.** Já chamamos habitualmente de concepção

processual da democracia, que acentua as regras do jogo, ao **conjunto de regras que devem servir para se tomarem as decisões coletivas, as decisões que interessam a toda coletividade, com o máximo de consenso e o mínimo de violência.** (Grifo nosso)

Assim, entende-se a democracia como um método, como as regras do jogo que definem quem deve decidir e como deve fazê-lo, adotando-se como seu conteúdo mínimo, inspirado pelos valores da liberdade e da igualdade, os seguintes universos processuais:

- 1) **todos os cidadãos que tenham alcançado a maioridade etária** sem distinção de raça, religião, condição econômica, sexo, **devem gozar de direitos políticos**, isto é, cada um deles deve gozar do **direito de expressar sua própria opinião ou de escolher quem expresse por ele**;
- 2) **o voto de todos os cidadãos deve ter igual peso**;
- 3) **todos aqueles que gozam dos direitos políticos devem ser livres para poder votar segundo sua opinião formada, ao máximo possível, livremente**, isto é, em uma livre disputa entre grupos políticos organizados em concorrência entre si;
- 4) **devem ser livres também no sentido de que devem ser colocados em condições de escolher entre diferentes soluções**, isto é, entre partidos que tenham programas distintos e alternativos;
- 5) seja para as eleições, seja para as decisões coletivas, deve valer a **regra da maioria numérica**, no sentido de que será eleito o candidato ou será considerada válida a decisão que obtiver o maior número de votos;
- 6) **nenhuma decisão tomada por maioria deve limitar os direitos da minoria, particularmente o direito de se tornar por sua vez maioria em igualdade de condições.** (BOBBIO, 2000, p. 427. Grifo nosso.)

Essas regras do jogo são essenciais para possibilitar o alcance de uma contínua responsividade do governo às preferências de seus eleitores, na esteira dos ensinamentos de Robert Dahl (1971, p.1), para quem “*A key characteristic of democracy is the continuous responsiveness of the government to the preferences of its citizens, considered political equals*<sup>12</sup>”. Ou seja, as regras descritas contribuem para que se mantenha a potencialidade de um governo responder prontamente às demandas de sua população, vez que fundadas nos valores da igualdade e da liberdade, visam assegurar a todos os cidadãos a possibilidade de formular e expressar livremente suas opiniões (Dahl, 1971).

Reafirma-se não se desconhecer as limitações da restrição conceitual, mas entende-se sê-la suficiente e adequada para o propósito deste estudo à luz das pesquisas mencionadas, em consonância com o pensamento de Bobbio (2000, p. 427):

---

<sup>12</sup> Uma característica essencial da democracia é sua responsividade às preferências de seus cidadãos, considerados politicamente iguais. (tradução livre)

Não tenho dificuldade para admitir, como escrevi uma vez, que regras puramente formais dão ao conceito de democracia um significado restrito. Mas é sempre melhor um significado restrito e claro do que um significado amplo – como aquele segundo o qual a democracia é o governo do povo e para o povo –, mas vago.

[...]

Estou até disposto a admitir que para que um Estado seja verdadeiramente democrático não basta a observância dessas regras, ou seja, reconheço os limites da democracia apenas formal, mas não tenho dúvidas sobre o fato de que **basta a inobservância de uma dessas regras para que um governo não seja democrático, nem verdadeiramente, nem aparentemente.** (Grifo nosso)

Feitas essas observações, considerando-se o conceito adotado, a grande quantidade de Estados democráticos atualmente existentes e o apoio majoritário de que goza o regime democrático em nosso país e em boa parte do mundo, paralelamente ao elevado índice de desconfiança da população em relação às instituições políticas em geral e ao congresso em particular, parece se desenhar uma crise nem tanto da democracia em si ou do ideal democrático, mas da forma pela qual essa ideia se concretizou no tempo e no espaço.

Mais adequado, portanto, fazer referência à crise de um modo específico de realização da democracia, a denominada democracia representativa, pois

É verdade que nem toda forma de democracia é representativa (daí a insistência sobre a democracia direta), mas também é verdade que nem todo estado representativo é democrático pelo simples fato de ser representativo. (BOBBIO, 1986, p. 45)

Nesse contexto, vislumbra-se um fenômeno que não se restringe à realidade brasileira, mas se espalha pelo mundo, fundado em uma série de críticas direcionadas à representação política e à sua aparente insuficiência para produzir um regime verdadeiramente democrático.

Frequentemente se afirma que a representação política está passando por uma crise nos países ocidentais. Durante décadas, a representação parecia estar fundamentada em uma forte e estável relação de confiança entre o eleitorado e os partidos políticos; a grande maioria dos eleitores se identificava com um partido e a ele se mantinha fiel. Hoje, porém, o eleitorado tende a votar de modo diferente de uma eleição para a outra, e as pesquisas de opinião revelam que tem aumentado o número dos eleitores que não se identificam com partido algum. Até pouco tempo atrás, as diferenças

entre os partidos pareciam um reflexo das clivagens sociais. Mas hoje tem-se a impressão que são os partidos que impõem à sociedade clivagens, cujo caráter "artificial" é lastimado por alguns observadores. No passado, os partidos propunham aos eleitores um programa político que se comprometiam a cumprir, caso chegassem ao poder. Hoje, a estratégia eleitoral dos candidatos e dos partidos repousa, em vez disso, na construção de imagens vagas que projetam a personalidade dos líderes. As preferências dos cidadãos acerca de questões políticas expressam-se cada vez mais frequentemente por intermédio das pesquisas de opinião e das organizações que visam fomentar um objetivo particular, mas não têm a intenção de se tornar governo. A eleição de representantes já não parece um meio pelo qual os cidadãos indicam as políticas que desejam ver executadas. Por último, a arena política vem sendo progressivamente dominada por fatores técnicos que os cidadãos não dominam. Os políticos chegam ao poder por causa de suas aptidões e de sua experiência no uso dos meios de comunicação de massa, não porque estejam próximos ou se assemelhem aos seus eleitores. **O abismo entre o governo e a sociedade, entre representantes e representados, parece estar aumentando.** (MANIN, 1995. Grifo nosso)

Cabe ressaltar, no entanto, que, embora as críticas se voltem muitas vezes para o instituto da representação política, a permanência de princípios básicos desse instituto ao longo da história – eleição de representantes pelos governados, independência parcial dos representantes, liberdade de opinião pública e debate prévio à tomada de decisões políticas – sinalizam para uma crise nem tanto da representação política em si, mas de uma forma específica de governo representativo, aquele pelo qual se concretizariam as regras do jogo anteriormente mencionadas, tornando os cidadãos mais influentes na tomada de decisões e na formulação de políticas públicas que lhes são afetas. Em outras palavras:

A representação política, na realidade, mudou muito menos do que se pensa. É certo, porém, que esses quatro princípios tiveram consequências e implicações diferentes de acordo com as circunstâncias dentro das quais foram postos em prática. (MANIN, 1995)

Assim, são as circunstâncias em que esses princípios foram colocados em prática que determinaram suas consequências e contribuíram para uma insuficiente realização das regras do jogo democrático, ensejando um crescente distanciamento entre representados e representantes, que culminou por favorecer uma baixa responsividade dos governos. Portanto, nem crise da democracia em si, nem crise da representação política isoladamente, mas crise da democracia representativa, em função de inúmeras variáveis que resultaram numa nova conformação dos princípios da representação política e produziram um abismo entre o eleitorado e os eleitos, tornando muitas vezes apenas aparente o respeito às regras do jogo propugnadas por Bobbio.

Gomes (2005, p. 216) assim acrescenta:

A consolidação da experiência democrática moderna, principalmente através dos modelos de democracia representativa, findou, entretanto, por configurar uma esfera da decisão política apartada da sociedade ou esfera civil. O âmbito da decisão política é constituído, então, por agentes em dedicação profissional e por membros de corporações dedicadas ao controle e distribuição do capital circulante nesta esfera – os partidos –, dotando-se de altíssimo grau de autonomia em face da esfera civil.

## **2.1 A PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO FORMA DE MINIMIZAÇÃO DE DÉFICITS DEMOCRÁTICOS**

Inicialmente, convém reforçar que a associação entre democracia e sistema representativo é menos natural do que parece e resultou de um longo processo histórico (MENDES, 2007). “O governo representativo não foi concebido como um tipo particular de democracia, mas como um sistema político original baseado em princípios distintos daqueles que organizam a democracia” (MANIN, 1995). Propriedade, nascimento e cultura foram critérios fundantes da representação política abandonados progressivamente até a universalização do sufrágio. Paralelamente, partidos de massa e plataformas políticas ganharam relevo e pareceram criar maior proximidade entre representantes e representados, conferindo aos últimos papel mais significativo na definição das políticas públicas e na condução do Estado (MANIN, 1995). A democracia representativa se consolidou e se difundiu pelo mundo, angariando simpatizantes e despontando como única forma de democracia possível em Estados de grande dimensão e sociedades cada vez mais complexas, porquanto atribuiu aos cidadãos o direito de eleger os responsáveis pelas decisões concernentes a toda coletividade (BOBBIO, 1986). Às regras da democracia, sobretudo o sufrágio universal, a liberdade de expressão e de opinião, a regra da maioria e o respeito aos direitos da minoria, somaram-se, portanto, os princípios da representação política, cuja conformação se modificou com o tempo, principalmente no que diz respeito a quem deve decidir e como deve fazê-lo (BOBBIO, 1986), permanecendo inquestionável, no entanto, o sentido essencial desse instituto que consiste na possibilidade de controle do poder por quem não pode exercê-lo diretamente (BOBBIO;MATTEUCCI;PASQUINO, 2010).

No que tange ao conteúdo da função representativa e ao papel dos representantes na bibliografia política foram longamente discutidos três

modelos interpretativos alternativos. Vejamo-los: 1) a representação como relação de delegação; 2) a representação como relação de confiança; 3) a representação como “espelho” ou representatividade sociológica. (BOBBIO;MATTEUCCI;PASQUINO, 2010, p.1102)

Um atento exame da realidade dos sistemas políticos representativos permite dar-mo-nos conta de que nenhum destes três modelos consegue uma atuação completa, em sua forma pura. Pelo contrário, poderia ser bastante exato no plano descritivo definir o representante um “fiduciário controlado que em algumas de suas características espelha a dos seus eleitores”. Do modelo fiduciário se conclui a indicação da necessidade para os representantes de uma certa margem de autonomia que lhes permita um fôlego de ação bem mais amplo do que permitiria a presença do mandato imperativo. O modelo do delegado nos dá, de sua parte o elemento do vínculo ao qual fica sujeito, em qualquer hipótese o representante. Sem tal elemento, a função de representação seria desnaturada, já que ele garante um certo controle dos cidadãos sobre o poder político. Mas um modelo realista e atuável não pode desprezar inteiramente nem parcialmente a representação sociológica pois que, além de um certo limite, poderia ser colocado em crise todo o edifício da representação, se fosse atingido em sua legitimidade e credibilidade. (BOBBIO;MATTEUCCI;PASQUINO, 2010, p. 1104)

Atualmente, porém, não obstante a extensão do sufrágio, a relação de proximidade entre governantes e governados tão cara à democracia representativa mostra-se profundamente abalada, dando ensejo a fortes críticas a esse sistema. A autonomização excessiva da esfera de decisão política em relação à sociedade aponta para uma insuficiência desse modelo, que, na prática, acabou restringindo a participação do cidadão ao momento das eleições, ou seja, ao exercício do direito de voto.

Há, pois, uma esfera civil, o âmbito da cidadania, considerada o coração dos regimes democráticos, que autoriza, mas não governa, e há, por outro lado, uma esfera política cujo único vínculo constitucional com a esfera civil é de natureza basicamente eleitoral (cf. Gomes, 2004). O modelo de democracia representativa entra, portanto, em crise. (GOMES, 2005, p. 218)

Há, portanto, inúmeras dificuldades à concretização da democracia por meio do governo representativo, às quais a doutrina frequentemente faz menção através da expressão “déficit democrático”. Com efeito, Justen Filho (2006) ensina que a expressão foi cunhada no final da década de 70 para se referir à forma de indicação dos membros do Parlamento Europeu, à época mediante eleição indireta pelos Parlamentos Nacionais. Posteriormente, no entanto, mesmo com a superação dessa questão, o emprego da expressão se difundiu e se generalizou para indicar, sobretudo, a ausência de mecanismos de participação direta do cidadão na formação da vontade política. Ou seja, os déficits democráticos nas sociedades contemporâneas manifestam-se, em última instância, por uma pequena participação popular

na condução do Estado e pelo distanciamento crescente entre representantes e representados, contribuindo, assim, para uma baixa responsividade dos governos. Estão, portanto, no cerne da crise da democracia representativa.

Assim, é justamente no intuito de superar essa crise que se buscam mecanismos capazes de minimizar esses déficits democráticos. Daí a necessidade da implementação de instrumentos destinados a promover maior engajamento da sociedade e maior participação dos cidadãos na esfera de decisão política.

A idéia central é a de que, embora a representação – e a reforma de seus mecanismos – seja um instrumento importante na democracia moderna, a participação direta não pode ser restrita ao momento do voto. Sem contar com um conjunto de instrumentos de participação popular direta, a representação mostra-se insuficiente para realizar a democracia em sua dimensão mais profunda. (MENDES, 2007, p. 150)

Relevante destacar, contudo, que viabilizar uma maior participação popular nos processos decisórios não significa substituir a democracia representativa pela democracia direta. Nem toda crítica à democracia representativa leva à democracia direta, de resto considerada inviável nas sociedades contemporâneas (Bobbio, 1986). É que

... entre a democracia representativa pura e a democracia direta pura não existe, como creem os fautores da democracia direta, um salto qualitativo, como se entre uma e outra existisse um divisor de águas e como se a paisagem mudasse completamente tão logo passássemos de uma margem à outra. Não: os significados históricos de democracia representativa e da democracia direta são tantos e de tal ordem que não se pode pôr os problemas em termos de ou-ou, de escolha forçada entre duas alternativas excludentes, como se existisse apenas uma única democracia direta possível; o problema da passagem de uma a outra somente pode ser posto através de um *continuum* no qual é difícil dizer onde termina a primeira e onde começa a segunda.

[...]

Exatamente porque entre a forma extrema de democracia representativa e a forma extrema de democracia direta existe um *continuum* de formas intermediárias, **um sistema de democracia integral as pode conter todas, cada uma delas em conformidade com as diversas situações e as diversas exigências, e isto porque são perfeitamente compatíveis entre si posto que apropriadas a diversas situações e a diversas exigências.** (BOBBIO, 1986, p. 52. Grifo nosso)

Assim, a implantação de instrumentos voltados à promoção de efetiva participação popular na esfera política para além do simples exercício do direito do voto, visa à superação da crise da democracia representativa, mediante ajustes que efetivamente assegurem o respeito às regras do jogo e favoreçam governos mais responsivos às preferências dos cidadãos.

A participação social não deve ser compreendida como o oposto da representação política, visto que a participação não implica em não representação. Práticas deliberativas reproduzem muitas vezes uma lógica representativa semelhante àquela adotada no poder legislativo, porém seu diferencial consiste na qualidade e legitimidade dos resultados produzidos, na especialização dos temas debatidos e na possibilidade de alteração das preferências dos cidadãos ao longo do processo, na medida em que se encontram expostos a informações produzidas por setores da sociedade civil diretamente envolvidos com o tema objeto da prática deliberativa em questão. (MAGRANI, 2014, p. 43)

Compreendidas não como a mera disponibilização de instrumentos de participação direta na democracia, mas como um aprofundamento de processos e plataformas capazes de permitir verdadeiro diálogo entre sistema político e sociedade civil, mediante intenso intercâmbio de informações, impressões, experiências, argumentos e ideias, as práticas deliberativas conferem maior legitimidade ao processo decisório, possibilitam o aproveitamento da inteligência social na elaboração das leis e das políticas públicas e promovem maior transparência e controle sobre os atos políticos (MAGRANI, 2014). São, portanto, fundamentais para o fortalecimento das instituições democráticas.

## **2.2 A TECNOLOGIA COMO ALIADA NA SUPERAÇÃO DE DÉFICITS DEMOCRÁTICOS**

Conforme mencionado, um caminho para a superação da crise da democracia representativa e fortalecimento das instituições democráticas nas sociedades contemporâneas pressupõe a implementação de mecanismos de efetiva participação dos cidadãos na esfera de decisão política. A intensidade reivindicada dessa participação, no entanto, varia desde graus mais moderados, em que ganham relevo as funções de “opinião”, “demanda de explicação”, “manifestação” e “interferência na decisão política”, até a postura mais radical, que pretende que as decisões sejam assumidas pela esfera civil, dispensando a esfera política (GOMES,

2005). Por importar na substituição da democracia representativa pela democracia direta, esta última corrente não se coaduna com o objeto deste trabalho e se nos afigura ainda como um ideal de difícil concretização nas sociedades contemporâneas. Com efeito, defende-se aqui a compatibilização de uma maior e mais efetiva participação popular com a representação política, visando à superação de déficits democráticos através do estabelecimento de “uma conexão mais sólida e contínua entre políticos e cidadãos”(MAGRANI, 2014, p. 40).

Este mecanismo bivalente de representação e responsabilização (*accountability*) pode produzir governos responsivos, com espaços modestos de participação nas áreas de elaboração de leis e de políticas, **desde que reunidas condições favoráveis tais como eleições competitivas, partidos fortes com plataformas claras, vigoroso sistema público de avaliação de alternativas de políticas, um eleitorado informado, suficiente isolamento do Estado em relação à economia, e um hábil aparato executivo do Estado.** Para muitos problemas públicos e dentro de condições menos favoráveis, entretanto, essa instituição mínima baseada em eleições periódicas falha em assegurar um nível de representação política e responsabilização (*accountability*) que torne o governo responsivo. (FUNG *apud* MAGRANI, 2014, p.44)

Ou seja, a verificação da inexistência das condições apontadas por Fung, às quais em muito coincidem com as regras pressupostas por Bobbio como essenciais à democracia, exige uma interação entre a esfera política e a esfera civil que ultrapasse o período de renovação dos mandatos (GOMES, 2005). A existência de eleições periódicas são insuficientes para conferir legitimidade às decisões tomadas pelos governantes e assegurar a existência de um Estado verdadeiramente democrático (MENDES, 2007).

É nesse contexto que as modernas tecnologias de informação e comunicação ganham relevo enquanto ferramentas passíveis de proporcionar a presença mais efetiva da sociedade na condução dos negócios públicos, atribuindo-se à internet um papel significativo, por se associarem a ela inúmeras vantagens, tais como: a rapidez e o baixo custo de disseminação de informação que ela propicia; a multiplicidade de fontes de informação, reduzindo a influência da esfera econômica e das indústrias de comunicação de massa, inclusive com a sociedade atuando não apenas como mera consumidora, mas como produtora de informação – plataforma de comunicação de duas vias; a possibilidade de estabelecimento de uma relação direta entre representantes e representados e a facilidade de interação entre os usuários (GOMES, 2005).

Desse cenário resulta a construção da denominada democracia digital (também referida como democracia eletrônica, e-democracia, ciberdemocracia, democracia virtual, entre outras expressões) compreendida, aqui, como referência genérica às potencialidades democráticas ensejadas por essas novas tecnologias (GOMES, 2005).

Existem diferentes conceitos de e-democracia. Na tentativa de se buscar uma definição mínima e plausível, seria possível afirmar que esta consiste na possibilidade trazida pela rede de os cidadãos terem um contato simultâneo e de dupla via (ou duplo vetor) através de todos os meios eletrônicos de comunicação que habilitem/auxiliem cidadãos em seus esforços para participar, fiscalizar e controlar governantes/políticos sobre suas ações no poder público. Dependendo de qual aspecto democrático esteja sendo promovido, a e-democracia pode empregar diferentes técnicas: (i) para melhorar a transparência do processo político; (ii) para facilitar o envolvimento direto e a participação dos cidadãos; e (iii) para melhorar a qualidade da formação de opinião por meio da abertura de novos espaços de informação e deliberação. (MAGRANI, 2014, p. 64)

Não se ignoram as dificuldades de conceituação que envolvem o termo democracia digital. Com efeito, Gomes (2010, p.241) destaca que

(...) o conjunto de fenômenos da ordem da realidade que constituem a referência de “democracia digital” é um universo sem fronteiras não muito precisas, situado no cruzamento entre duas dimensões que, por si só, são já tão imprecisos, a saber, a democracia e as tecnologias digitais.

No entanto, considera-se suficiente para o propósito deste estudo a delimitação conceitual empreendida. Mais que isso. Como o objeto deste estudo consiste em uma prática concreta de democracia digital, o portal e-Cidadania, sugere-se a adoção da distinção entre democracia digital não institucional e democracia digital institucional, tal qual reproduzida por Magrani, em sua obra “Democracia Conectada” (2014, p. 64-65):

Para os fins deste trabalho, é válida a distinção possível da democracia digital em dois vetores, conforme realizada por Cristiano Faria em importante obra sobre este tema<sup>127</sup>, entre e-democracia não institucional e e-democracia institucional. Neste enquadramento, entende-se por democracia digital não institucional as experiências realizadas pela sociedade com objetivos políticos ou cívicos, mas sem interação formal com o Estado. Essa categoria ou vetor de experiências de engajamento político democrático através da internet compreende ao menos quatro categorias principais: (i) mobilização eleitoral; (ii) ativismo social; (iii) jornalismo cidadão; e (iv) transparência. Já na e-democracia institucional estão compreendidas as experiências organizadas e providas pelo Estado (através de qualquer entidade estatal) viabilizando variadas formas de colaboração

entre sociedade e Estado, principalmente através de processos de coprodução na formulação e implementação de políticas públicas e procedimentos legislativos.

Desde logo, fica evidente que o portal e-cidadania, criado em 2012 pelo Senado Federal, insere-se na denominada e-democracia institucional. Antes, no entanto, de se passar a um exame mais detalhado dessa ferramenta, far-se-ão algumas considerações sobre a democracia brasileira e a atuação do Senado Federal nessa perspectiva de maior participação popular na esfera política.

### 3. O CENÁRIO DA DEMOCRACIA BRASILEIRA

A Constituição Brasileira de 1988, já em seu art. 1º, institui a República Federativa do Brasil como Estado democrático de Direito, em que o poder emana do povo que o exerce diretamente e através de representantes eleitos. Dessa afirmação resulta a caracterização da democracia brasileira pela doutrina tradicional como semidireta, ou seja, como um modelo em que se conjuga o exercício do poder político por representantes eleitos com alguns mecanismos de participação direta dos cidadãos, tais como plebiscito, referendo, iniciativa popular e ação popular (CAVALCANTE FILHO, 2016). É importante notar, contudo, que, embora o art. 13 da Constituição faça menção apenas aos institutos do plebiscito, referendo e iniciativa popular, a doutrina tem reconhecido que a participação neles não se esgota, reconhecendo a possibilidade de sua efetivação através de outros mecanismos, tendo em vista os princípios e objetivos fundamentais adotados pelo Estado brasileiro:

Daí a importância dos conselhos setoriais, associações civis, orçamentos participativos e outros espaços que podem vir a ser criados, pautados pelo debate de questões morais e éticas, pela discussão e proposição de novas políticas públicas e pelo controle e fiscalização das políticas implementadas, bem como pelos princípios da publicidade, deliberação pública e prestação de contas permanente, que devem informar os governos democráticos. (MENDES, 2007, p. 150)

Vale dizer, embora no sistema constitucional vigente não se admita a substituição da democracia representativa pela democracia direta (art. 1º c/c art. 60§4º, II, CF/88<sup>13</sup>), a possibilidade de ampliação dos instrumentos de participação popular na esfera política é não apenas admitida, como desejável para um aprofundamento e aperfeiçoamento da democracia brasileira, na medida em que cria “condições para o desenvolvimento de uma cidadania plena e inclusiva, com o livre exercício das liberdades públicas”(FERNANDES, 2015, p. 294). Daí a falar-se não apenas em democracia semidireta, mas em democracia participativa (MACEDO, 2008).

---

<sup>13</sup> **Art. 1º** A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

[...]

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

**Art. 60.** A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

.....  
§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

.....  
II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

Em sentido semelhante, Silva (2007) afirma a consagração do princípio participativo pela Constituição de 1988, aduzindo sua importância para a realização de princípios de justiça social e do pluralismo. Também Macedo (2008, p. 187), para quem o paradigma inserido pela Constituição brasileira é o da democracia participativa, “reconhecendo o sufrágio universal, inserindo institutos da democracia direta, como referendo, plebiscito e iniciativa popular e proporcionando outros meios de participação e controle da sociedade nas decisões políticas e nas atividades de administração pública”.

Disso resulta plenamente compatível com o arcabouço constitucional e jurídico brasileiro a implantação de mais mecanismos de participação popular, sobretudo através das novas tecnologias, que visem à aproximação entre representantes e representados e à superação de déficits democráticos na sociedade brasileira, conforme aduzido no capítulo anterior. Ou seja, a Constituição brasileira de 1988 abre as portas para a promoção da cidadania entendida como uma efetiva participação da sociedade na condução do Estado rumo à efetivação dos direitos fundamentais e à consecução dos objetivos nela contemplados.

Assim, não há como se admitir a restrição da participação ao exercício do direito de voto. Obviamente, o voto legitima o poder de decisão dos eleitos. No entanto, em um cenário marcado por uma elevada insatisfação da população direcionada à classe política e por um abismo crescente entre representantes e representados, a legitimação conferida pelo voto revela-se insuficiente.

Faz-se necessário estabelecer um diálogo mais profundo entre os cidadãos e os agentes políticos, de modo a tornar os governos mais responsivos às demandas da sociedade. Especialmente no Parlamento, onde são travados os debates mais caros à sociedade e elaboradas as normas jurídicas que regem a vida de todos os brasileiros, devem ser buscados mecanismos de interação e participação popular que permitam aos cidadãos direcionar suas demandas aos agentes políticos, influenciando o processo legislativo e contribuindo para a melhoria da qualidade das normas produzidas. Nesse sentido, merecem ser reproduzidas as palavras de Cristiano Ferri Soares de Faria proferidas em audiência pública realizada pela CSF, em 6 de junho de 2016:

Acho importante pensarmos em justificar [...] por que devemos ter um Parlamento mais participativo. Então, acho que um primeiro ponto importante, que justifica isso, seria para aumentar essa legitimação. É claro que o poder de decisão dos Parlamentares é legitimado pelo voto: são eleitos; estão aqui para decidir em nome da sociedade. Na medida em que essa possibilidade de decisão, essa tomada de decisão é mais aberta, ouvindo a sociedade de forma mais ampla, mais sistemática e de várias maneiras, durante o exercício do mandato, aumenta-se essa legitimação.

O outro ponto é a transparência, que sempre foi um aspecto importante da democracia, mesmo em seu sentido mais clássico e liberal, e que agora pode ser melhor concretizada. Era muito difícil nós pensarmos em transparência sem a internet. Era muito mais cara a transparência. [...] Com a internet, não; ela viabiliza, de forma muito mais complexa e fácil, a transparência. Então, temos que pensar a participação da sociedade também para transparentar melhor como funcionam as coisas no processo legislativo. Na medida em que a sociedade participa de uma discussão com os Senadores, ela entende melhor e, assim, o Senado se torna mais transparente.

E também há uma questão de inteligência. O Senado Federal, assim como a Câmara, as duas Casas legislativas brasileiras são algumas das Casas que têm os melhores recursos do Planeta. [..]

No entanto, isso tudo pode ser ainda melhor se nós agregarmos aí a chamada inteligência coletiva. [..]

Na medida em que o e-Cidadania recebe uma série de sugestões, os Deputados, além de receberem os pareceres das consultorias, das lideranças, dos gabinetes, das instituições representativas, sociais, também recebem ideias e sugestões do cidadão comum, que às vezes está vivendo aquele problema e vai dar uma nova perspectiva, dar uma informação que agrega mais, em nível de inteligência, para o processo. Então, também é um problema de inteligência.

Dessa forma, a construção de um Parlamento aberto, mais permeável à participação da sociedade, por um lado; e, por outro, mais transparente, desponta como crucial para o fortalecimento da democracia e das instituições políticas. (FARIA, 2016).

### **3.1 A AMPLIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO FORTALECIMENTO DO PARLAMENTO E DA DEMOCRACIA**

Na introdução deste trabalho, foram feitas algumas considerações acerca da percepção da população brasileira sobre a democracia e sobre as instituições políticas que lhe são

inerentes. Conforme dados levantados por pesquisas de opinião, embora a maioria dos entrevistados repute a democracia como melhor forma de governo e o Congresso Nacional como órgão essencial para seu funcionamento, persiste a desconfiança em relação às instituições políticas, em particular ao Poder Legislativo<sup>14</sup>. Assim, vislumbra-se uma aparente contradição no sentimento dos brasileiros que abre espaço para a ampliação e o aperfeiçoamento dos canais de comunicação da sociedade com o Parlamento, visando a contribuir para o melhor desempenho do mandato parlamentar e a valorização dessa instituição.

De fato, a ampliação das possibilidades de participação popular no desempenho das funções tipicamente atribuídas ao Poder Legislativo – fiscalização e produção de leis – pode contribuir para o estabelecimento de maior proximidade entre representantes e representados, favorecendo o exercício do controle social pelos últimos. Mais que isso, pode fomentar a construção de um cenário de maior permeabilidade das deliberações parlamentares às opiniões da sociedade, dotando as decisões assim tomadas de maior legitimidade. Trata-se, em suma, de permitir um aprofundamento da democracia brasileira, melhorando a responsividade de uma de suas mais importantes instituições, através da concretização do princípio participativo.

O regime participativo, com a população cobrando providências do Estado em relação à garantia dos direitos, se coaduna com o modelo democrático e social da Constituição de 1988 e o projeto de garantir desenvolvimento e cidadania. Uma cobrança ativa do cidadão fortalece a democracia, pois além de possibilitar uma participação mais direta no campo político do Estado, há o reforço da qualidade no âmbito representativo.

Assim, compreende-se que a superação do atual quadro demanda uma reinvenção do Parlamento que, tendo em vista as inúmeras possibilidades de fortalecimento do diálogo propiciado pelo desenvolvimento tecnológico, deve abrir-se a cada vez maior participação popular, fortalecendo os mecanismos de democracia participativa ao mesmo tempo em que ele mesmo se fortalece – uma relação complementar e cada vez mais necessária. (MARRAFON;LIZIERO, 2013, p.197)

Reconhece-se, portanto, a importância da ampliação da participação popular, bem como do protagonismo das novas tecnologias de informação e comunicação nesse contexto. A internet destaca-se com sua potencialidade de ampliar os mecanismos de participação popular

---

<sup>14</sup> Disponível em

<[https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/pesquisas/consultarpesquisa?materia\\_id=o-cidadao-e-o-senado-federal-junho-2016](https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/pesquisas/consultarpesquisa?materia_id=o-cidadao-e-o-senado-federal-junho-2016)> Acesso em 16/10/2016.

na esfera política. Não se desconhecem as barreiras à conversão desse potencial em realidade. A exclusão digital de parcela da população brasileira, a dificuldade no entendimento dos dados disponibilizados e na utilização das ferramentas de participação ofertadas são embaraços inquestionáveis.

No entanto, há que se reconhecer um progresso não apenas do governo, mas também das Casas Legislativas, no sentido de propiciar um maior acesso da sociedade à esfera política.

Com efeito, o Senado Federal tem incrementado seus canais de comunicação com a sociedade. Sítio oficial, redes sociais, ouvidoria (formulários disponíveis no site, 0800 - alô Senado), portal e-Cidadania, pesquisas de opinião encabeçadas pelo DataSenado, serviço de atendimento ao cidadão, existência da TV Senado e da Rádio Senado com grande alcance no território brasileiro, o Programa Jovem Senador, esses são alguns exemplos de mecanismos pelas quais esta Casa Legislativa interage com a sociedade, seja ampliando a disponibilidade de informações às quais o público e os parlamentares tem acesso, seja ofertando canais pelos quais a população possa direcionar suas demandas a este órgão, seja fomentando o interesse da população pelo trabalho legislativo.

Desde já, uma breve análise da lista de convidados de audiência pública realizada pela CSF em 7 de dezembro de 2015, destinada a debater o “Relacionamento do Senado com o Cidadão”<sup>15</sup>, sinaliza a importância de que se reveste essa temática para a instituição. De fato, são vários os órgãos legislativos e administrativos envolvidos nessa tarefa de aprofundamento e aprimoramento da relação entre sociedade e o Senado Federal. Ouvidoria, Secretaria de Transparência do Senado Federal, Secretaria de Comunicação Social do Senado Federal, Secretaria de Comissões do Senado Federal/Serviço de Apoio ao Programa e-Cidadania são apenas alguns deles, representados na referida audiência.

---

<sup>15</sup> 7ª Reunião – COMISSÃO SENADO DO FUTURO – CSF. Audiência Pública Interativa sobre "Relacionamento do Senado com o cidadão". **Participantes:** Regina Bezerra da Silva Fontes, Coordenadora de Relacionamento com o cidadão da Ouvidoria do Senado Federal; Elga Mara Teixeira Lopes, Diretora da Secretaria de Transparência do Senado Federal; Virginia Malheiros Galvez, Diretora da Secretaria de Comunicação Social do Senado Federal; Dirceu Vieira Machado Filho, Diretor da Secretaria de Comissões do Senado Federal. Notas taquigráficas disponíveis em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/r/4351>> Acesso em 26/10/2016.

Há canais voltados para a maior transparência da instituição e das atividades por ela desenvolvidas, contribuindo significativamente para o controle social, em consonância com as diretrizes fixadas na Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011). Outros fomentam a participação no sentido de aproximar os representados de seus representantes, conferindo àqueles a possibilidade de influenciar as deliberações tomadas pelos senadores. Este estudo focará nessa última questão, analisando as possibilidades para o cidadão atuar no âmbito do processo legislativo no Senado Federal, principalmente a partir da implantação do portal e-Cidadania.

Impende notar, contudo, que os mecanismos de efetivação da participação no processo decisório revelam-se ainda em estágio inicial. Não obstante, essas iniciativas das Casas Legislativas no sentido de tornar o cidadão mais atuante no processo legislativo tem ganhado apoio e relevo, assumindo cada vez mais significado especial no fortalecimento do Parlamento e aperfeiçoamento da democracia brasileira. No próximo item, abordar-se-á como esses mecanismos tem sido interpretados e implementados pelo Senado Federal, para, no capítulo seguinte, debruçar-se sobre a grande inovação na matéria, o portal e-Cidadania.

### **3.1.1 AS POSSIBILIDADES DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO LEGISLATIVO**

A implantação de mecanismos de participação popular na esfera política para aproximar representados e representantes e reduzir déficits democráticos foi analisada nos capítulos anteriores. Aduziu-se a relevância de práticas que coloquem governantes e governados em um diálogo permanente, de modo a contribuir para a responsividade das instituições políticas. Acentuou-se, ainda, tratar-se de questão que ultrapassa a disponibilização de instrumentos de democracia direta, conforme valiosa lição de Magrani (2014, p. 43):

[...] é necessária a incorporação de mecanismos que tenham por base princípios deliberativos e garantam a possibilidade efetiva de: (i) acompanhamento, (ii) compreensão; (iii) interferência. Para isto é fundamental a garantia de: (i) transparência; (ii) accountability (controle); (iii) institucionalização dos mecanismos interativos; (iv) capacitação para o debate.

Verificou-se, então, uma postura do Senado Federal consentânea com esses entendimentos, através da ampliação dos canais de comunicação desta Casa Legislativa com a sociedade, envolvendo diversos órgãos legislativos e administrativos internos nessa tarefa. Percebeu-se, ainda, que boa parte das ferramentas implementadas contribuem significativamente para a transparência e o exercício do controle social, na medida em que disponibilizam grande quantidade de informações antes inacessíveis ao público e buscam torná-las mais inteligíveis. No entanto, não se descuidou de apontar iniciativas voltadas à institucionalização de mecanismos interativos no processo legislativo. É justamente esse aspecto que será agora analisado. Ou seja, passar-se-á ao estudo dos instrumentos de que se pode valer a sociedade para intervir no processo legislativo realizado no Senado Federal.

Inicialmente, convém destacar o que se entende por processo legislativo. Nas palavras de Trindade (2016, p. 26): “O processo é, pois, o meio (instrumento) de que se utiliza a ordem jurídica democrática para regular a criação do próprio direito”. Não se confunde com procedimento, mas com ele se relaciona, na medida em que “Processo é o instrumento de produção de normas jurídicas; procedimento é o caminho que esse processo pode tomar” (TRINDADE, 2016, p. 26).

O processo legislativo tem por objeto a produção dos atos normativos primários elencados no art. 59 da Constituição de 1988: emendas constitucionais, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções. Encontra-se regido por uma série de princípios, entre os quais se destaca o princípio democrático, pelo qual o processo legislativo deve se orientar pelos cânones da democracia, o que implica, entre outros aspectos, na existência de “condições para a participação popular e da sociedade civil na formação das leis, com a realização de audiências e consultas públicas” (TRINDADE, 2016, p. 35). E, atualmente, com o auxílio da tecnologia, “na institucionalização de ferramentas que contribuam para o aperfeiçoamento do sistema representativo, ao melhor sintonizar representantes e representados, por um lado, e fortalecer a relação direta entre cidadão e instituição parlamentar por outro” (FARIA, 2015, p. 66).

É curioso notar, no entanto, que o Regimento Interno do Senado Federal, ao descrever os “princípios gerais do processo legislativo”, em seu art. 412, não faça referência específica a

esse aspecto participativo do processo legislativo<sup>16</sup>. Não obstante, a questão perpassa ao longo de seu texto, sobretudo através da regulamentação da competência das Comissões, com a disciplina das audiências públicas, e das disposições atinentes às sugestões de iniciativa legislativa.

Com efeito, entre as competências atribuídas às Comissões está a realização de audiências públicas, em conformidade com o art. 58, §2º, I da CF/88. Segundo o art. 93 do Regimento Interno do Senado Federal, as audiências destinam-se à instrução de matéria ou debate de assunto de interesse público relevante, podendo, inclusive, serem realizadas por solicitação de entidade da sociedade civil. Consistem, portanto, na oitiva de cidadãos, representantes de grupos de interesse, especialistas e autoridades, em reuniões públicas, visando ao esclarecimento de questões atinentes a proposições específicas ou ao conhecimento da opinião da sociedade sobre determinados assuntos, em regra controversos (FARIA, 2015). As normas regimentais<sup>17</sup>, no entanto, não esmiúçam o procedimento a ser adotado durante as audiências públicas ocorridas na dependências do Senado Federal, donde se conclui haver espaço para ampliação da participação popular, que, de fato, vem ocorrendo, como se detalhará adiante.

Quanto à iniciativa popular de leis, a disciplina básica encontra-se na própria Constituição Federal, no § 2º do art. 61, que impõe as condições pelas quais ela pode ser exercida:

---

<sup>16</sup> **Art. 412.** A legitimidade na elaboração de norma legal é assegurada pela observância rigorosa das disposições regimentais, mediante os seguintes princípios básicos:

I – a participação plena e igualitária dos Senadores em todas as atividades legislativas, respeitados os limites regimentais;

II – modificação da norma regimental apenas por norma legislativa competente, cumpridos rigorosamente os procedimentos regimentais;

III – impossibilidade de prevalência sobre norma regimental de acordo de lideranças ou decisão de Plenário, exceto quando tomada por unanimidade mediante voto nominal, resguardado o *quorum* mínimo de três quintos dos votos dos membros da Casa;

IV – nulidade de qualquer decisão que contrarie norma regimental;

V – prevalência de norma especial sobre a geral;

VI – decisão dos casos omissos de acordo com a analogia e os princípios gerais de Direito;

VII – preservação dos direitos das minorias;

VIII – definição normativa, a ser observada pela Mesa em questão de ordem decidida pela Presidência;

IX – decisão colegiada, ressalvadas as competências específicas estabelecidas neste Regimento;

X – impossibilidade de tomada de decisões sem a observância do *quorum* regimental estabelecido;

XI – pauta de decisões feita com antecedência tal que possibilite a todos os Senadores seu devido conhecimento;

XII – publicidade das decisões tomadas, exceção feita aos casos específicos previstos neste Regimento;

XIII – possibilidade de ampla negociação política somente por meio de procedimentos regimentais previstos.

<sup>17</sup> Arts. 93 e ss do Regimento Interno do Senado Federal

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

Ressalte-se, no entanto, que, desde a criação do instituto pela Constituição de 1988, jamais houve um projeto que assim se concretizasse, devido às dificuldades de conferência e validação das assinaturas, sendo usual a subscrição de propostas por parlamentares que, então, acabam por assumir a autoria formal das proposições (FARIA, 2015). Ademais, impende destacar que, ainda que assim não o fosse, o início de tramitação dos projetos oriundos do exercício da iniciativa popular se dá pela Câmara dos Deputados, pelo que o papel atribuído ao Senado Federal nessa hipótese seguiria as normas regimentais aplicáveis aos demais projetos, ante a ausência de disposições específicas.

Considerada a realidade do instituto da iniciativa popular no Brasil, criou-se, então, um mecanismo que possibilita a associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto partidos políticos com representação no Congresso Nacional, bem como entidades científicas e culturais, deflagrar a ação legislativa no Senado Federal. São as sugestões de iniciativa legislativa– SUGs, que se submetem à apreciação da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa – CDH, passando a tramitar como proposição legislativa de autoria deste colegiado em caso de parecer favorável. Trata-se, portanto, de mecanismo que oportuniza à sociedade civil organizada uma influência maior no processo legislativo, nos termos do art. 102-E do Regimento Interno do Senado Federal:

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

I – sugestões legislativas apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto partidos políticos com representação política no Congresso Nacional;

II – pareceres técnicos, exposições e propostas oriundas de entidades científicas e culturais e de qualquer das entidades mencionadas no inciso I;

.....

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

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

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

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

Há, portanto, no âmbito do Senado Federal a institucionalização de instrumentos voltados à efetivação da participação popular ao longo do processo legislativo. Reconhece-se, porém, que esses tradicionais instrumentos – audiências públicas e sugestões legislativas – vem sendo utilizados principalmente pela sociedade civil organizada, donde se vislumbra a possibilidade de sua ampliação. Algumas iniciativas desta Casa Legislativa parecem se voltar a essa questão. Cita-se, por exemplo, o projeto Jovem Senador, que enseja a apresentação de proposições por parte de estudantes brasileiros previamente selecionados, às quais passam a tramitar como SUGs perante a CDH<sup>18</sup>. O grande destaque, no entanto, tanto pelo escopo como pela potencialidade ensejada mediante a aplicação de novas tecnologias, cabe ao Programa e-Cidadania, cujo funcionamento será analisado a partir de agora.

---

<sup>18</sup> Resolução do Senado Federal, nº 42, de 2010.

## 4. O PROGRAMA E-CIDADANIA

### 4.1 BREVE HISTÓRICO

O programa e-Cidadania foi instituído pelo Ato da Mesa nº 3, de 2011, tendo sido lançada a primeira versão do portal de mesmo nome em 15 de maio de 2012. Em audiência pública da CDH, realizada em 11 de junho de 2012, a então Secretária Geral da Mesa, Sra. Cláudia Lyra, esclareceu que o programa nasceu em resposta a críticas recorrentes sobre a falta de transparência do Senado Federal e da constatação de que, no entanto, boa parte das informações buscadas pelo público já estava disponível, mas não era facilmente encontrada no sítio oficial.

Assim, entre um dos principais objetivos do programa estava facilitar o acesso a essas informações, centralizando-as e tornando-as mais inteligíveis para o público. Além disso, permeava seu desenvolvimento a intenção de “não só levar o Senado ao cidadão, como de trazer o cidadão ao Senado, na sua participação cada vez mais direta na confecção da norma jurídica”<sup>19</sup>. Tanto que o então Presidente do Senado Federal, Senador José Sarney, chegou a dizer que a iniciativa visaria a estimular e a valorizar a democracia direta, por meio da tecnologia<sup>20</sup>. Ainda que não seja exatamente esse o caso, mas de aperfeiçoamento da democracia representativa, conforme demonstrado nos capítulos anteriores, as falas reproduzidas evidenciam a principal meta do programa: fomentar a participação popular como instrumento de aproximação entre senadores e sociedade e de fortalecimento do Senado Federal e do Poder Legislativo, como dispõe o art. 4º, inciso VII do referido ato normativo:

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

.....  
VII - fortalecer o Senado Federal e o Poder Legislativo, buscando maior aproximação com a sociedade.

<sup>19</sup> Cláudia Lyra, Secretária Geral da Mesa do Senado Federal em reunião de audiência pública da CDH, em 11/6/2012. Notas taquigráficas disponíveis em:

<<http://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?17&codcol=834&data1=2012-06-11&data2=2012-06-11>>

<sup>20</sup> Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/jornal/edicoes/2012/05/29/acoes-estimulam-democracia-direta-avalia-sarney>> Acesso em 30/10/2016

De fato, tanto a leitura do ato da Mesa que instituiu o e-Cidadania, como o próprio nome atribuído ao programa<sup>21</sup> deixam claros esses objetivos e permitem o enquadramento da iniciativa naquilo que se convencionou chamar e-democracia institucional:

[...] algumas experiências tecnológicas que facilitam e estimulam a interação entre a sociedade e os mais diversos órgãos públicos como forma de agregar conhecimento, opinião e poder de decisão que atendam a suas necessidades institucionais. Esse conjunto de experiências serve como portas que o Estado abre para o cidadão participar da elaboração das leis, políticas públicas, organização dos serviços públicos, implementação de políticas e mesmo realizar sua avaliação. De forma geral, implica sempre forma de parceria entre sociedade e o Estado. (FARIA, 2015, p. 107)

Em um primeiro momento, o programa se estruturou em três eixos – o e-Legislação (destinado ao debate e à proposição de novas leis e alteração da legislação vigente ou projetos em tramitação), o e-Fiscalização (destinado ao acompanhamento do orçamento brasileiro e das ações administrativas do Senado Federal) e o e-Representação (destinado à expressão da opinião e manifestações do cidadão sobre temas de interesse da sociedade e projetos em tramitação)<sup>22</sup> – associados às funções tipicamente atribuídas ao Senado Federal e combinados com a oferta de produtos de cunho educativo.

No que tange especificamente ao processo legislativo, duas ferramentas iniciais se destacaram pela potencialidade de interferência da população na tramitação de proposições e no debate de assuntos relevantes. Permitiu-se ao público a apresentação de temas para que fossem debatidos pelo Senado Federal. Aqueles que obtivessem 10 mil apoimentos em 4 meses eram encaminhados para a Comissão pertinente que então deveria promover audiência pública para discuti-los. Também foi facultada ao público a apresentação de ideias legislativas que, obtendo 20 mil apoimentos no mesmo período, passariam a tramitar sob a forma de sugestão perante a CDH.

Posteriormente, foi lançada a segunda versão do portal, contemplando a interatividade de eventos realizados pelo Senado Federal. Já em 2013, foi incorporado ao programa instrumento que permitiu ao cidadão manifestar sua opinião acerca de qualquer proposição legislativa em tramitação no Senado, em atendimento à Resolução do Senado Federal nº 26,

---

<sup>21</sup> “E o E-cidadania tem um nome muito próprio: estimular a que esse exercício de todos nós sermos responsáveis pela sociedade que queremos, na qual queremos viver.” (Cláudia Lyra, Secretária Geral da Mesa do Senado Federal, em reunião de audiência pública da CDH, em 11/6/2012)

<sup>22</sup> Art. 4º, § 1º, I, II, III e § 2º do Ato da Mesa nº 3, DE 2011

de 2013. E, em 2015, o programa foi finalmente regulamentado pela Resolução do Senado Federal nº 19, de 2015.

Ao longo dessa recente evolução, o programa e-Cidadania contemplou algumas modificações em seu conteúdo e funcionamento, não obstante a permanência de seu principal objetivo – “estimular e possibilitar maior participação dos cidadãos, por meio da tecnologia da informação e comunicação, nas atividades legislativas, orçamentárias, de fiscalização e de representação do Senado Federal”<sup>23</sup>. A regulamentação do programa, que veio pouco mais de 3 anos após o lançamento do portal, traduz bem essa realidade.

Assim é que, atualmente, o portal e-Cidadania conta com as seguintes interfaces: a Ideia Legislativa, o Evento Interativo e a Consulta Pública. Pela primeira ferramenta, manteve-se a possibilidade de o público propor criação de novas leis, alterar as existentes ou ainda aperfeiçoar a Constituição. Pela segunda ferramenta, possibilita-se o acompanhamento interativo de eventos realizados no Senado Federal, como audiências públicas e sabatinas de autoridades. Por fim, através do Consulta Pública, a sociedade pode se manifestar acerca de proposições em tramitação nesta Casa Legislativa. Adiante, será realizada a análise do funcionamento dessas ferramentas, com base em dados disponibilizados no próprio portal. Antes, porém, serão feitas breves considerações acerca da institucionalização desse programa, contemplando a identificação dos responsáveis pela sua gestão, bem como o papel por ele ocupado na estrutura do Senado Federal.

## **4.2 INSTITUCIONALIZAÇÃO**

O programa e-Cidadania foi, como visto, instituído pelo Ato da Mesa do Senado Federal nº 3, de 2011. Nesse momento inicial, sua gestão foi atribuída a um Comitê Gestor integrado por titulares ou representantes da Secretaria Geral da Mesa, Diretoria Geral, Secretaria de Comunicação Social, Consultoria Legislativa e Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle, conforme o art. 5º do ato. Também foi estabelecido o cumprimento de um cronograma de implantação do portal e de seus produtos, que previu o lançamento da primeira versão em maio de 2012 e a segunda em novembro daquele mesmo ano.

---

<sup>23</sup> Art. 1º da Resolução do Senado Federal nº 19, de 2015.

A regulamentação do programa, no entanto, veio apenas cerca de 3 anos e meio após o lançamento do portal, através da Resolução do Senado Federal nº 19, de 27 de novembro de 2015, que atribuiu a gestão do programa à Secretaria de Comissões<sup>24</sup>, por meio do Serviço de Apoio ao Programa e-Cidadania, criado em 2014.

Essa regulamentação representa um avanço na institucionalização do programa, conferindo-lhe maior transparência e solidez, conforme consta da própria justificativa do Projeto de Resolução<sup>25</sup>, de autoria da Comissão Senado do Futuro, que originou a mencionada norma jurídica:

Em consonância com o Requerimento da Comissão Senado do Futuro (RFF) nº 3 de 2015, que inaugura um plano de trabalho a ser empreendido no âmbito dessa Comissão com o objetivo de avaliar o relacionamento do Senado com o cidadão e apontar as oportunidades de melhoria, entendemos oportuno apresentar, de imediato, o presente projeto de resolução **para sanar lacunas que ameaçam a continuidade e o sucesso do Programa**, cujo maior objetivo é aproximar o cidadão dos trabalhos legislativos do Senado Federal. (Grifo nosso)

Mais que isso, ao normatizar e publicitar critérios formais para o encaminhamento das propostas recebidas por meio do portal, a resolução confere segurança jurídica ao instrumento e sinaliza para o usuário do serviço de forma clara e inequívoca o potencial de sua participação. Também nesse sentido, a justificativa do Projeto de Resolução nº 39, de 2015, convertido em norma jurídica:

Por fim, mas não menos importante, entendemos que as sugestões dos cidadãos, desde que contem com muitos apoios em determinado período, devem ter eco nas Comissões do Senado Federal. **Essa medida é imperiosa, sob pena de se desperdiçar um recurso tecnológico que estreita os laços do cidadão com o Legislativo. Por outro lado, é necessário que tais critérios estejam clara e expressamente estabelecidos no regulamento apropriado, proporcionando legitimidade e segurança jurídica** ao encaminhamento e apreciação das propostas recebidas pela Casa por meio do Portal. (Grifo nosso)

Do exposto, conclui-se que a Resolução do Senado Federal nº 19, de 2015, que regulamenta o programa e-Cidadania, insere-o na estrutura administrativa permanente do

---

<sup>24</sup> Art. 2º da Resolução do Senado Federal nº 19, de 2015.

<sup>25</sup> Projeto de Resolução do Senado Federal nº 39, de 2015

Senado Federal, dotando-o de maior estabilidade, aspecto fundamental para que a busca de aproximação entre os senadores e a sociedade figure como objetivo institucional e seja perseguida pela Casa de forma contínua, com a utilização de todas as tecnologias disponíveis. Nos itens a seguir, serão analisadas as ferramentas atualmente disponibilizadas no portal, que buscam estimular a participação do cidadão na atividade parlamentar.

### **4.3 FERRAMENTAS DISPONÍVEIS NO PORTAL E-CIDADANIA**

#### **4.3.1 IDEIA LEGISLATIVA**

Por meio da ferramenta “Ideia Legislativa”, o usuário cadastrado no portal e-Cidadania pode propor e apoiar ideias legislativas, consistentes na criação de novas leis, alteração de leis existentes ou, ainda, no aperfeiçoamento da Constituição. As ideias assim propostas que recebem 20 mil apoios no prazo de 4 meses são encaminhadas à CDH, onde passam a tramitar sob a forma de SUGs, submetendo-se à disciplina do art. 102-E do Regimento Interno do Senado Federal, nos termos do art. 6º da Resolução do Senado Federal nº 19, de 2015:

**Art. 6º** As manifestações de cidadãos, atendidas as regras do Programa, serão encaminhadas, quando for o caso, às Comissões pertinentes, que lhes darão o tratamento previsto no Regimento Interno do Senado Federal.  
Parágrafo único. A ideia legislativa recebida por meio do portal que obtiver apoio de 20.000 (vinte mil) cidadãos em 4 (quatro) meses terá tratamento análogo ao dado às sugestões legislativas previstas no art.102-E do Regimento Interno do Senado Federal e será encaminhada pela Secretaria de Comissões à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), dando-se conhecimento aos Senadores membros.

O portal agrupa as ideias legislativas por situação: “concluídas” (encerradas – receberam menos de 20 mil apoios; e não acatadas – receberam mais de 20 mil apoios, mas foram rejeitadas pela CDH) e “em andamento” (abertas; aguardando envio à CDH; na Comissão). Dessa forma, ainda que a ideia não receba o apoio necessário para tramitar sob a forma de SUG, permanece disponível no portal para consulta e até eventual aproveitamento pelos senadores.

O funcionamento da ferramenta é explicado por meio do link “Como funciona”<sup>26</sup>, que apresenta uma série de perguntas e respostas. Entre elas, cabe destacar a que se refere à moderação das ideias. Fica estabelecido que todas as propostas passam por moderação, não como forma de exercício de censura, mas no sentido de verificar se atendem aos termos de uso do portal, respeitando as condições de participação neles descritas<sup>27</sup>. Entre as vedações cujo descumprimento enseja a não publicação do conteúdo enviado e mesmo o bloqueio do usuário, destacam-se: proibição de versar sobre assuntos diversos ao ambiente político e legislativo do Senado Federal; proibição de conter declarações de cunho pornográfico, pedófilo, racista, violento, ou ainda ofensivas à honra, à vida privada, à imagem, à intimidade pessoal e familiar, à ordem pública, à moral, aos bons costumes ou às cláusulas pétreas da Constituição; proibição de um usuário enviar ideias repetidas, incompreensíveis ou redigidas em outra língua.

Percebe-se, assim, que a ferramenta fornece aos cidadãos em geral, e não somente à sociedade civil organizada, um poderoso e amplo instrumento de participação, pelo qual se pode provocar uma manifestação do Poder Legislativo, sem as amarras impostas ao exercício da iniciativa popular. É que as ideias com pelo menos 20 mil apoios obrigam a um pronunciamento da CDH, ainda que não se fixe prazo para tanto. Em sendo favorável a manifestação desta Comissão, a ideia passa a tramitar como proposição de sua autoria, sujeitando-se às normas constitucionais e regimentais regentes<sup>28</sup>. Não há, portanto, como negar a influência que esta ferramenta pode desempenhar na atividade legislativa do Senado Federal.

Nesse contexto, vale destacar alguns dos resultados de utilização da “Ideia Legislativa” divulgados no portal, através de documentos atualizados em tempo real, nos termos do art. 3º, parágrafo único, inciso III da Resolução do Senado Federal nº 19, de 2015. Os dados revelam uma tendência de crescimento na utilização da ferramenta desde sua implantação, tendo sido observado um verdadeiro salto neste ano de 2016. Conforme consulta realizada em 3/11/2016<sup>29</sup>, neste ano já se ultrapassa a marca de 6.000 ideias cadastradas (6.300, até o momento), em comparação com as 398 cadastradas no ano de 2012, em que o

---

<sup>26</sup> Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/ecidadania/comofuncionaideia>> Acesso em 31/10/2016.

<sup>27</sup> Disponível em:< <http://www12.senado.leg.br/ecidadania/termo>> Acesso em 31/10/2016.

<sup>28</sup> Art. 102-E. do Regimento Interno do Senado Federal.

<sup>29</sup> Disponível em <<http://www8d.senado.gov.br/dwweb/ecidadaniaPdf.html?docId=2492158>> Acesso em 3/11/2016.

portal iniciou seu funcionamento. Um aumento, portanto, de quase 15 vezes. Mesmo em relação aos anos de 2013, 2014 e 2015, quando se registraram cadastros de 774, 1272 e 1562 ideias, respectivamente, os números de 2016 mostram-se significativamente expressivos. Há, portanto, inquestionável aumento na utilização dessa ferramenta.

No que tange ao número de autores das ideias cadastradas, observa-se a mesma tendência de crescimento. Em 2012, foram 227; em 2013, 560; 2014, 776; 2015, 1150 e, em 2016, já se alcançou a marca de 4945 cidadãos autores<sup>30</sup>. Disso conclui-se que não houve apenas aumento no cadastro de ideias pelas mesmas pessoas, mas um efetivo crescimento do número de usuários da ferramenta.

Também os apoios cresceram, embora em ritmo menos acelerado. Assim é que passaram de 54.429 apoios em 2013 para 193.932 em 2016<sup>31</sup>. O valor de apoios, no entanto, não resultou ainda em quantidade expressiva de ideias convertidas em SUGs. Até 3 de novembro de 2016, foram apenas 12 ideias legislativas convertidas, das quais 9 encontram-se na CDH e 3 foram rejeitadas por este colegiado.

No total, desde a implantação do portal, houve o cadastro de 10.306 ideias, por 7.388 cidadãos, tendo sido obtidos 470.596 apoios<sup>32</sup>. Planilha obtida do portal detalha o número de ideias cadastradas por situação, desde o início de funcionamento da ferramenta, e os resultados ligeiramente discrepantes em relação aos anteriormente mencionados explicam-se pela diferença de minutos no acesso aos relatórios, que são atualizados em tempo real:

Tabela 1 – Número de Ideias Legislativas por situação

IDEIAS LEGISLATIVAS <sup>33</sup>	
SITUAÇÃO	TOTAL
Aguardando avaliação de conformidade com os termos de uso	30

<sup>30</sup> Disponível em <<http://www8d.senado.gov.br/dwweb/ecidadaniaPdf.html?docId=2492158>>. Acesso em 3/11/2016.

<sup>31</sup> Disponível em <<http://www8d.senado.gov.br/dwweb/ecidadaniaPdf.html?docId=2492158>>. Acesso em 3/11/2016.

<sup>32</sup> Disponível em <<http://www8d.senado.gov.br/dwweb/ecidadaniaPdf.html?docId=2492158>>. Acesso em 3/11/2016.

<sup>33</sup> Disponível em <<http://www8d.senado.gov.br/dwweb/ecidadaniaPdf.html?docId=2877390>>. Acesso em 31/10/2016.

Arquivada por ferir os termos de uso	1.598
Aberta para receber apoios	3.959
Encerrada após 4 meses sem apoio suficiente	4.709
Em avaliação na CDH após receber 20 mil apoios	9
Não acatada pela CDH após receber 20 mil apoios	3
Aguardando envio à CDH	0
<b>TOTAL</b>	<b>10.308</b>

Fonte: Portal e-Cidadania

É importante destacar que, além da visualização dos mencionados resultados sob a forma de gráficos e tabelas, o portal permite a consulta detalhada de cada ideia legislativa, com a identificação do problema, da solução proposta, do autor, do número de apoios, da data de publicação, da data de classificação (data de obtenção dos 20 mil apoios) e da data limite para obtenção dos 20 mil apoios. No que tange especificamente às ideias convertidas em SUGs, os dados assim disponibilizados permitem a construção das seguintes tabelas:

Tabela 2 – Sugestões Legislativas oriundas de Ideias Legislativas que aguardam pronunciamento da CDH

<b>IDEIA LEGISLATIVA</b>	<b>Data de Publicação</b>	<b>Data de Classificação</b>	<b>Data de Envio à CDH</b>
Regular o uso recreativo, medicinal e industrial da maconha. (SUG 8/2014)	30/1/2014	Não disponível	11/2/2014
Criminalização da discriminação por orientação sexual e identidade de gênero, equiparando ao crime de Racismo. (SUG 5/2016)	2/3/2016	7/4/2016	12/4/2016
Reestruturação dos soldos dos militares. (SUG 9/2015)	9/9/2015	25/11/2015	10/12/2015
Fim da imunidade tributária para as entidades religiosas (igrejas). (SUG 2/2015)	5/3/2015	16/3/2015	2/7/2015
Regular a interrupção voluntária da gravidez, dentro das 12 primeiras semanas de gestação, pelo Sistema Único de Saúde. (SUG 15/2014)	24/9/2014	2/12/2014	16/12/2014

Apresentar projeto para inserir a previsão na Lei 11.091/2005 o RSC-Reconhecimento de Saberes e Competências dos TAEs. (SUG 8/2015)	20/8/2015	23/11/2015	10/12/2015 (*consulta à tramitação da sugestão revela sua rejeição pela CDH em 7/4/2016)
Dá eficácia ao resultado do Referendo de 2005. (SUG 4/2015)	15/6/2015	8/9/2015	11/9/2015
Proibir, expressamente, o corte ou a diminuição da velocidade por consumo de dados nos serviços de internet de Banda Larga Fixa. (SUG 7/2016)	13/4/2016	18/4/2016	27/4/2016
Conceder isenção de imposto de renda para professores da educação básica de escolas públicas. (SUG 10/2016)	6/10/2016	13/10/2016	1/11/2016

Fonte: portal e-Cidadania

Tabela 3 – Sugestões Legislativas oriundas de Ideias Legislativas não acatadas pela CDH

<b>IDEIA LEGISLATIVA</b>	<b>Data de Publicação</b>	<b>Data de Classificação</b>	<b>Data de Envio à CDH</b>
Regulamentação das Atividades de Marketing de Rede. (SUG 7/2014)	8/7/2013	Não disponível	28/1/2014 – rejeitada em 29/4/2015
Direito de porte de armas a cidadão devidamente qualificado. (SUG 12/2014)	18/2/2014	Não disponível	13/5/2014 – rejeitada em 11/6/2015
Institui a correção automática anual da remuneração dos servidores públicos federais, bem como a data-base da categoria em comento. (SUG 3/2015)	26/6/2015	1/9/2015	11/9/2015 – rejeitada em 9/12/2015

Fonte: portal e-Cidadania

É curioso notar que temas sensíveis e polêmicos encontram-se na lista acima, tais como regulação do uso da maconha, regulamentação do aborto nas 12 primeiras semanas de gestação e fim da imunidade tributária para entidades religiosas. Talvez isso explique o fato de algumas dessas propostas não terem, ainda, obtido pronunciamento final da CDH. De toda forma, não deixa de chamar atenção o fato de que, das 12 sugestões legislativas oriundas da

participação popular no portal e-Cidadania, nenhuma obteve parecer favorável da CDH até então. Duas foram julgadas meritórias, mas a existência de reserva de iniciativa do Presidente da República impediu a Comissão de concluir favoravelmente à sua conversão em projeto de lei (Sugestões 3 e 8, de 2015). Outras duas foram rejeitadas. E as demais aguardam pronunciamento do colegiado.

De todo o exposto, conclui-se que a ferramenta tem sido objeto de uma crescente utilização por parte da sociedade brasileira. No entanto, questões como a representatividade da população que dela se vale, bem como da permeabilidade dos senadores às ideias oriundas da participação popular, permanecem em aberto, até mesmo pelo recente funcionamento do portal. Nesse sentido, acredita-se, inclusive, que seria interessante a disponibilização de outros resultados pelo portal com base em diferentes cruzamentos de dados. Por exemplo, o número de ideias cadastradas por Estado ou região, uma classificação temática das ideias cadastradas, e, ainda, o levantamento do tempo de tramitação das ideias transformadas em SUGs até pronunciamento final da CDH são dados que podem contribuir para elucidar essas questões e enriquecer a discussão acerca da efetividade da participação fomentada pela ferramenta.

#### 4.3.2 EVENTO INTERATIVO

Por meio desta ferramenta, o usuário cadastrado no portal e-Cidadania pode participar de sabatinas de autoridades, audiências públicas, seminários, sessões de debates temáticos e outros eventos realizados pelo Senado Federal. A possibilidade de participação da sociedade em sabatinas resulta de expressa disposição regimental (art. 383, II, c, do Regimento Interno do Senado Federal<sup>34</sup>), já a interatividade dos demais eventos decorre de decisão dos presidentes dos órgãos promotores.

Pela página do “Evento Interativo”, o usuário cadastrado no portal pode enviar comentários ou perguntas. A participação também pode ser realizada através do 0800 61

---

<sup>34</sup> **Art. 383.** Na apreciação do Senado Federal sobre a escolha de autoridades, observar-se-ão as seguintes normas:

.....

II – o exame das indicações feitas na forma do inciso III do art. 52 da Constituição Federal seguirá as seguintes etapas:

.....

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

2211, conhecido como Alô Senado. Os comentários feitos por telefone são registrados pelos atendentes no portal e-Cidadania. Também aqui o conteúdo enviado submete-se ao mesmo tipo de moderação a que se submetem as ideias legislativas, visando a assegurar as condições de participação descritas nos termos de uso do portal. Os comentários e perguntas registrados são repassados para a Secretaria da Comissão respectiva ou órgão responsável pelo evento e então entregues ao parlamentar. No entanto, não há qualquer norma que imponha a obrigatoriedade de leitura ou resposta, pelo que não se assegura ao usuário um retorno acerca de sua participação.

Para o escopo deste trabalho, é especialmente relevante a possibilidade de participação em audiências públicas, visto o papel por elas desempenhados no âmbito do processo legislativo. Conforme visto, as audiências destinam-se a instruir matéria ou à discussão de tema de interesse público relevante<sup>35</sup>. O regimento não detalha a disciplina das audiências, mas, em regra, no Senado Federal não é usual conceder-se o uso da palavra aos cidadãos presentes no recinto onde se realiza o evento. Assim, a interatividade disponibilizada no portal representa um notável avanço no sentido de conceder voz ao cidadão em debates relevantes travados no Parlamento.

Resultados disponibilizados no portal demonstram um crescimento no número de eventos interativos<sup>36</sup>. Em 2012, ano de lançamento da ferramenta, foi realizado apenas 1 evento deste tipo. Em 2013 e 2014, o número cresceu para 56 e 94, respectivamente, mas o grande salto se deu em 2015, quando foram realizados 306 eventos. Em 2016, já são 297 eventos interativos realizados, sendo, portanto, praticamente certo que os números superem os de 2015. No entanto, há que se reconhecer uma tendência à estabilização na medida em que a interatividade alcance a maior parte dos eventos realizados pelo Senado Federal.

Impende notar, no entanto, que os resultados disponibilizados no portal não detalham os tipos de eventos realizados, seus órgãos promotores ou a quantidade de comentários e perguntas enviados por evento. Tais informações seriam interessantes para avaliar como a ferramenta tem sido incorporada e fomentada pelos diversos órgãos da Casa, bem como para identificar os temas que mais agregam interesse da população.

---

<sup>35</sup> Art. 93, do Regimento Interno do Senado Federal.

<sup>36</sup> Disponível em <<http://www8d.senado.gov.br/dwweb/ecidadaniaPdf.html?docId=2492158>>. Acesso em 3/11/2016.

Outros dados disponibilizados no portal referem-se nem tanto à oportunidade de participação, traduzida no número de eventos interativos realizados, quanto ao efetivo uso da ferramenta pela sociedade, seja através do levantamento do número de cidadãos participantes, seja por meio da aferição da quantidade de comentários recebidos<sup>37</sup>. Ambos os indicadores revelam um aumento significativo nos anos de 2015 e 2016, sinalizando para um maior acompanhamento e uma maior participação popular. Em 2013, foram 310 cidadãos participantes; em 2014, 1014; em 2015, 2579; e, em novembro de 2016, já são 3629. Quanto aos comentários, 2013 registrou o recebimento de 1475; 2014, 6696; 2015, 8758; e, 2016 já conta com 7954.

No total, desde a implementação da ferramenta até 3 de novembro de 2016, foram realizados 754 eventos interativos, com 7367 cidadãos participantes únicos e registrados 24.890 comentários<sup>38</sup>. Os resultados demonstram uma inequívoca tendência ao crescimento desses números, sobretudo daqueles atinentes à efetiva participação da sociedade. Ressalte-se, porém, que questionamentos acerca da representatividade da população que participa desses eventos e da permeabilidade dos senadores aos comentários recebidos permanecem em aberto. Não há qualquer registro no site do número de comentários lidos e/ou respondidos, nem do perfil dos participantes. Dados como esses seriam interessantes para retratar melhor quem participa dos eventos interativos e como os parlamentares recebem essa participação.

### **4.3.3 CONSULTA PÚBLICA**

Em cumprimento à Resolução do Senado Federal nº 26, de 2013, foi incorporada ao portal e-Cidadania ferramenta que permite aos usuários cadastrados opinar sobre todas as proposições que tramitam no Senado, votando favoravelmente ou contra elas. O link para o registro do voto encontra-se disponível tanto no portal, como na página de cada proposição. Conforme informado no portal, desde 1º de fevereiro de 2016, as opiniões foram concentradas no texto inicial da proposição, ou seja, naquele que iniciou a tramitação no Senado. As manifestações registradas em outros textos (emendas, relatórios, pareceres) antes dessa data continuam sendo exibidas e contabilizadas no total mostrado nas páginas das proposições.

---

<sup>37</sup> Disponível em <<http://www8d.senado.gov.br/dwweb/ecidadaniaPdf.html?docId=2492158>>. Acesso em 3/11/2016.

<sup>38</sup> Disponível em <<http://www8d.senado.gov.br/dwweb/ecidadaniaPdf.html?docId=2492158>>. Acesso em 3/11/2016.

Não há um prazo pré-definido no qual as proposições permanecem sob consulta pública. Enquanto não concluírem a tramitação no Senado Federal (pelo arquivamento, promulgação, envio à Câmara ou à Presidência da República), as proposições permanecem sujeitas ao recebimento das opiniões. O fim da tramitação nesta Casa Legislativa é o marco que encerra a possibilidade de participação.

Assim como ocorre com as ferramentas analisadas nos itens anteriores, um link “Como funciona”<sup>39</sup> fornece esclarecimentos sobre a utilização da “Consulta Pública”. Entre eles, convém destacar a possibilidade de uma única votação por usuário em uma mesma proposição e a impossibilidade de modificação ou retirada do voto uma vez confirmado seu envio. Como a ferramenta permite apenas o registro de voto favorável ou contrário, sem comentários adicionais, as opiniões registradas sujeitam-se à moderação apenas no sentido de excluir e desconsiderar os votos oriundos de servidores temporários de e-mail.

Os votos então registrados são disponibilizados tanto no portal e-Cidadania, através de pesquisas atualizadas em tempo real, quanto na tramitação de cada proposição. Assim, são facilmente acessíveis aos parlamentares e a seus assessores. No entanto, além disso, as manifestações são comunicadas periodicamente aos gabinetes de modo a manter o parlamentar informado das opiniões registradas no site. No entanto, não se pode esquecer que os votos registrados não vinculam os senadores no exercício do mandato, sendo meros subsídios a tomada de decisão, vez que sinalizam a opinião do público que participou da consulta. É um mecanismo de manter os representantes cientes das posições de parcela dos representados, sendo útil para sua formação de opinião, bem como para eventual necessidade de justificar um voto dado em contrariedade à significativa parcela do eleitorado.

Nesse sentido, duas ferramentas disponibilizadas no portal mostram-se especialmente interessantes. Uma permite a pesquisa em tempo real das opiniões proferidas em proposições conforme a autoria dessas. Outra fornece o registro de opiniões sobre determinada proposição por unidade da federação. Fica evidente a utilidade dessas pesquisas para os parlamentares, vez que lhes permitem filtrar opiniões de proposições de sua autoria, bem como obter indícios da posição dominante acerca de determinada matéria em sua circunscrição eleitoral.

---

<sup>39</sup> Disponível em <<http://www12.senado.leg.br/ecidania/comofuncionaconsultapublica>>. Acesso em 5/11/2016.

Desde 2013, ano de criação da consulta pública, 4.372 proposições receberam opiniões, 2.445.087 cidadãos se manifestaram e foram registradas 4.144.177 opiniões<sup>40</sup>. O ano de 2016 se destaca pelo salto significativo nas participações, tendo sido registrados até o momento 2.057.876 cidadãos participantes e 3.545.463 opiniões.

Ranking publicado no portal e-Cidadania exhibe as matérias que tenham recebido mais de mil opiniões. Abaixo, é reproduzida a lista das 25 proposições com mais opiniões, retirada do portal em 5 de novembro de 2016<sup>41</sup>.

Tabela 4 - Ranking das proposições com mais opiniões na Consulta Pública (com mais de mil opiniões registradas)

Proposição	Autor	Ementa	A favor	Contra	Total
PEC 106/2015	Jorge Viana	Dá nova redação aos arts. 45 e 46 da Constituição Federal para reduzir o número de membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.	840.667	4.883	845.550
SUG 15/2014	Programa e-Cidadania	Regular a interrupção voluntária da gravidez, dentro das doze primeiras semanas de gestação, pelo sistema único de saúde.	204.328	191.086	395.414
PLS 193/2016	Magno Malta	Inclui entre as diretrizes e bases da educação nacional, de que trata a Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, o "Programa Escola sem Partido".	184.408	199.353	383.761
PEC 55/2016	Presidente da República	Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.	19.881	313.444	333.325
PEC 20/2016	Walter Pinheiro	Insera artigo no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para prever a realização de eleições presidenciais simultaneamente às eleições municipais de 2016.	202.642	16.509	219.151
PLS 350/2014	Lúcia Vânia	Altera a Lei no 12.842, de 10 de julho de 2013, que dispõe sobre o exercício da Medicina, para modificar as atividades privativas de médico.	76.826	114.706	191.532
MPV 657/2014	Presidente da República	Altera a Lei no 9.266, de 15 de março de 1996, que reorganiza as classes da Carreira Policial Federal, fixa a remuneração dos cargos que as integram e dá outras providências.	4.237	103.098	107.335
SUG 2/2015	Programa e-Cidadania	Sugere o fim da imunidade tributária para as entidades religiosas (igrejas).	84.781	14.589	99.370
PLS 439/2015	Donizeti Nogueira	Dispõe sobre o exercício de atividades nos campos da Administração.	37.087	40.205	77.292

<sup>40</sup> Disponível em <<http://www8d.senado.gov.br/dwweb/ecidadaniaPdf.html?docId=2492158>>. Acesso em 5/11/2016.

<sup>41</sup> Disponível em <<http://www8d.senado.gov.br/dwweb/ecidadaniaPdf.html?docId=2633832>>. Acesso em 5/11/2016.

Proposição	Autor	Ementa	A favor	Contra	Total
SUG 5/2016	Programa e- Cidadania	Propõe a criminalização da discriminação por orientação sexual e identidade de gênero, equiparando ao crime de Racismo".	72.603	3.408	76.011
PEC 50/2016	Otto Alencar	Acrescenta o § 7o ao art. 225 da Constituição Federal, para permitir a realização das manifestações culturais registradas como patrimônio cultural brasileiro que não atentem contra o bem-estar animal.	13.414	60.748	74.162
MPV 746/2016	Presidente da República	Institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, altera a Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e a Lei no 11.494 de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, e dá outras providências.	3.693	70.195	73.888
PLC 24/2016	Capitão Augusto	Eleva o Rodeio, a Vaquejada, bem como as respectivas expressões artístico-culturais, à condição de manifestação cultural nacional e de patrimônio cultural imaterial.	17.845	51.490	69.335
PLC 30/2015	Sandro Mabel	Dispõe sobre os contratos de terceirização e as relações de trabalho deles decorrentes.	8.829	49.021	57.850
PLS 385/2016	Sérgio Petecão	Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, para estabelecer que a contribuição sindical será devida somente pelos filiados aos sindicatos, em benefício de seus entes representativos, e dá outras providências.	56.847	601	57.448
PLS 445/2012	Sérgio Petecão	Concede isenção do Imposto de Renda sobre a remuneração de professores, nas condições que estabelece.	44.818	466	45.284
PEC 10/2013	Alvaro Dias	Altera os arts. 102, 105, 108 e 125 da Constituição Federal para extinguir o foro especial por prerrogativa de função nos casos de crimes comuns.	42.232	134	42.366
PLC 28/2015	Supremo Tribunal Federal	Altera o Anexo II da Lei nº 11.416, de 15 de dezembro de 2006 - Plano de Carreiras dos Servidores do Poder Judiciário da União, e dá outras providências.	40.739	75	40.814
PEC 51/2013	Lindbergh Farias	Altera os arts. 21, 24 e 144 da Constituição; acrescenta os arts. 143-A, 144-A e 144-B, reestrutura o modelo de segurança pública a partir da desmilitarização do modelo policial.	17.770	20.389	38.159
PEC 65/2012	Acir Gurgacz	Acrescenta o § 7o ao art. 225 da Constituição, para assegurar a continuidade de obra pública após a concessão da licença ambiental.	325	30.700	31.025
PLS 280/2016	Renan Calheiros	Define os crimes de abuso de autoridade e dá outras providências.	548	25.967	26.515
PLN 8/2016	Presidente da República	Abre ao Orçamento Fiscal da União, em favor do Ministério da Educação e de Operações Oficiais de Créditos, crédito suplementar no valor de R\$ 1.103.400.627,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária Vigente.	24.419	110	24.529
PLS 580/2015	Waldemir Moka	Altera a Lei no 7.210, de 11 de julho de 1984 – Lei de Execução Penal, para estabelecer a obrigação de o preso ressarcir o Estado das despesas com a sua manutenção.	23.558	599	24.157

Proposição	Autor	Ementa	A favor	Contra	Total
PLS 513/2015	Vanessa Grazziotin	Institui a jornada de trabalho para os profissionais farmacêuticos	21.380	152	21.532
PLS 557/2013	Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa	Dispõe sobre o atendimento psicológico ou psicopedagógico para estudantes e profissionais da educação.	20.453	73	20.526

Obs: Relatório gerado em 05/11/16 17h11min23s GMT-02:00 / Serviço de Apoio ao Programa e-Cidadania<sup>42</sup>

Fonte: Portal e-Cidadania

Das 25 proposições constantes do relatório gerado pelo portal, 5 já não se encontram mais aptas a receber opiniões, vez que encerraram sua tramitação no Senado Federal. São elas: o PLN 8, de 2016; a MPV 657, de 2014; o PLS 350, de 2014; o PLC 28, de 2015; e o PLC 24, de 2016. Quanto ao Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 8, de 2016 (PLN 8/2016), é interessante destacar que sua tramitação se deu no âmbito do Congresso Nacional, e não do Senado Federal, pelo que sua presença no relatório acima revela-se equivocada. Não obstante, o mencionado projeto, talvez até mesmo pela repercussão gerada ao seu redor, foi objeto de consulta pública, tendo sido votado e convertido na Lei 13.349, de 2016. Já a Medida Provisória nº 657, de 2014 (MPV 657/2014) foi convertida na Lei 13.047, também desse ano, e o Projeto de Lei do Senado nº 350, também de 2014 (PLS 350/2014) foi retirado pela autora em 1º de agosto de 2016. O Projeto de Lei da Câmara nº 28, de 2015 (PLC 28/2015), por sua vez, encerrou sua tramitação nesta Casa Legislativa em 1º de julho de 2016, tendo sido remetido à sanção e vetado integralmente pelo Presidente da República. Finalmente, o Projeto de Lei da Câmara nº 24, de 2016 (PLC 24/2016) também teve sua tramitação encerrada no Senado Federal, vez que definitivamente aprovado no dia 1º de novembro de 2016.

É interessante notar que dessas 5 proposições com tramitação encerrada, em 3 o resultado final foi ao encontro da maioria das opiniões registradas (PLN 8/2016, PLC 28/2015 e PLS 350/2014). Nas demais (MPV 657/2014 e PLS 24/2016), a deliberação parlamentar caminhou em sentido contrário à maioria das participações registradas por meio do portal. E, das 3 em que o Senado decidiu em concordância com a maioria das manifestações virtuais, em uma delas, o PLC 28/2015, o Legislativo parece ter transferido ao Executivo o peso

<sup>42</sup> Disponível em <<http://www8d.senado.gov.br/dwweb/ecidadaniaPdf.html?docId=2633832>>. Acesso em 5/11/2016.

político da decisão. Ou seja, há indícios de que as opiniões registradas possam influenciar as deliberações, mas também de que outras fontes de pressão atuem sobre os senadores.

Feitas essas considerações sobre as proposições com tramitação encerrada, é importante tecer outras observações. Primeiramente, verifica-se que, das 25 proposições com mais consultas públicas constantes do relatório, quase 70% delas são dos dois últimos anos: 10 são de 2016, 7 de 2015, 3 de 2014, 3 de 2013 e 2 de 2012. Além disso, mais da metade delas relaciona-se a matérias polêmicas e atuais, com grande cobertura midiática, como o “Programa Escola sem partido”, o “Novo Regime Fiscal”, a “convocação de eleições presidenciais para 2016”, a “reforma do ensino médio”, a “terceirização” e o “abuso de autoridade”, ou a interesses de categorias específicas, tais como as atinentes às atividades privativas de médico, às carreiras policiais, às atividades no campo da administração, aos servidores do Judiciário, aos profissionais farmacêuticos e aos professores.

Algumas, ainda, vinculam-se à iniciativa dos cidadãos exercida por meio do portal e-Cidadania, abarcando temas extremamente controversos na sociedade brasileira, a saber, a regulamentação do aborto, o fim da imunidade tributária para entidades religiosas e a criminalização da discriminação por orientação sexual e identidade de gênero. Uma é oriunda do Programa Jovem Senador. Duas, embora não resultem imediatamente da participação popular, parecem atender à insatisfação de parcela significativa da população com instituições fundamentais da República Federativa do Brasil, ao propor a redução do número de parlamentares e a extinção do foro por prerrogativa de função.

Temas ligados ao meio ambiente também encontram eco no ranking, com as proposições atinentes à vaquejada e à continuidade de obra pública após a concessão da licença ambiental.

Finalmente, matérias controversas relacionadas à segurança pública ganham relevo nas proposições que propõem a desmilitarização do modelo policial e o ressarcimento de despesas de manutenção pelos presos.

Percebe-se, assim, certa concentração da participação por meio da ferramenta consulta pública em temas com grande cobertura midiática, de interesse de categorias profissionais

específicas ou que há muito fundamentam discussões acaloradas no seio da sociedade brasileira. Assim, a mídia tradicional e as organizações profissionais, já atuantes junto ao Poder Legislativo independentemente dessa nova possibilidade de participação digital, parecem exercer grande influência nesta seara, sugerindo que o ambiente digital reproduz de alguma forma a política exercida pelos meios tradicionais.

Pesquisas demonstram, ademais, que as discussões políticas on-line, embora permitam ampla participação, são dominadas por uns poucos, do mesmo modo que as discussões políticas em geral. Em suma, apesar das enormes vantagens aí contidas, a comunicação on-line não garante instantaneamente uma esfera de discussão pública justa, representativa, relevante, efetiva e igualitária. (GOMES, 2005, p. 221)

É interessante notar, inclusive, que, entre as dez proposições mais votadas, a segunda mais antiga e que figura na segunda posição seja justamente uma de iniciativa de cidadãos por meio da ferramenta Ideia Legislativa do portal e-Cidadania. Trata-se da Sugestão Legislativa nº 15, de 2014 (SUG 15/2014) que pretende “regular a interrupção voluntária da gravidez, dentro das doze primeiras semanas de gestação, pelo sistema único de saúde”. Embora se compreenda a grande polêmica envolvida na matéria, o fato de ser uma das mais votadas e também das mais antigas pode sinalizar uma menor permeabilidade dos parlamentares às demandas legislativas da população. Mais que isso, parece evidenciar a grande influência exercida por setores religiosos no avanço de determinados pautas no Poder Legislativo, uma vez que, assim como essa proposição, as demais oriundas de uma participação popular não necessariamente organizada também orbitam em torno de temas controversos e relacionados a questões religiosas.

De toda forma, em que pesem os comentários feitos anteriormente, é inegável o aumento da participação da sociedade por meio da “Consulta Pública”. Resultados publicados no portal e-Cidadania<sup>43</sup> mostram que, em 2016, o número de proposições que recebeu opiniões já é mais que o dobro registrado em 2015 (3800 e 1215, respectivamente). Também o número de cidadãos opinantes e de opiniões registradas em 2016 revelam verdadeiro salto em relação ao ano anterior (2.129.426 cidadãos e 3.676.631 opiniões, em 5 de novembro de 2016, em comparação aos 242.022 cidadãos e 290.499 opiniões registrados em 2015).

---

<sup>43</sup> Disponível em <<http://www8d.senado.gov.br/dwweb/ecidadaniaPdf.html?docId=2492158>>. Acesso em 5/11/2016.

## 5. CONCLUSÃO

A possibilidade de utilização das novas tecnologias de informação e comunicação para estreitamento da relação entre representantes e representados, com consequente superação de déficits democráticos nas sociedades contemporâneas, tem sido tema constantemente visitado nos últimos anos.

O interesse na democracia digital surge no momento em que há uma percepção generalizada de certa fragilidade ou inadequação das instituições democráticas, por mais curioso e paradoxal que isso seja, e uma certa visão desconfiada do papel da classe política, sobretudo em regiões como a América Latina. Com essa desconfiança e com as mudanças que se processam, o mundo digital vem trazer, portanto, um possível aumento das possibilidades de interação. (BATISTA, Carlos Marcos. Pronunciamento em Audiência Pública da Comissão Senado do Futuro realizado em 13/06/2016<sup>44</sup>)

A chamada democracia digital ou e-democracia ganha relevo nos debates envolvendo democracia e participação e aparece, muitas vezes, envolta em tamanha euforia que alguns chegam a vislumbrar a implantação de democracias diretas por meio do emprego dessas novas tecnologias, notadamente da internet. Entretanto, inúmeras questões, tais como as desigualdades digitais, a dificuldade de gerenciamento e compreensão da informação e o ritmo acelerado da vida moderna, demonstram ainda se tratar de um sonho distante.

Apesar disso, a implantação de ferramentas destinadas a promover uma maior participação popular com o auxílio dessas tecnologias, seja através da ampliação de instrumentos de democracia direta, seja por meio de mecanismos que aproximem a sociedade dos agentes políticos, conferindo-lhe voz e influência nos processos decisórios, já é uma realidade e desponta como uma alternativa para aperfeiçoamento da democracia representativa.

No Brasil, algumas práticas e iniciativas promovidas no âmbito dos governos federal, estaduais e municipais evidenciam a perseguição dessa meta, tanto no sentido de superação dos déficits democráticos, quanto no sentido de fortalecimento das instituições. Especificamente no que tange ao Poder Legislativo Federal, os baixíssimos índices de

---

<sup>44</sup> Disponível em: < <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/r/5000> > Acesso em 6/11/16.

aprovação da atuação das Casas Legislativas e de seus membros pela sociedade conferem às inovações especial relevância e oportunidade ímpar para experimentação, pois “o Parlamento, o Legislativo não deve ficar acuado diante das pressões, diante das crises, deve interpretar isso como estímulo para crescer, para se desenvolver e se aperfeiçoar”. (BRAGA, Sérgio Soares. Pronunciamento em Audiência Pública da Comissão Senado do Futuro, 13/06/2016<sup>45</sup>)

O Senado Federal tem se revelado particularmente ciente dessa realidade. A preocupação com a maior transparência desta Casa Legislativa, bem como com a busca de maior participação popular nas atividades por ela desempenhada se traduzem no aumento das informações disponibilizadas pela instituição e na ampliação dos canais de comunicação com a sociedade. Nesse contexto, chama a atenção a criação do programa e-Cidadania, que, através de portal que leva o mesmo nome, tem ofertado ferramentas que viabilizam um maior engajamento do cidadão na atividade parlamentar.

Atualmente, são três os instrumentos disponibilizados no portal para participação da sociedade: “Ideia Legislativa”, “Eventos Interativos” e “Consulta Pública”. O primeiro permite a apresentação de ideias pelos cidadãos que podem vir a se converter em proposições a serem apreciadas pelo Senado Federal, quase como um sucedâneo da iniciativa popular. O segundo permite a intervenção dos cidadãos em eventos promovidos pelos órgãos desta Casa Legislativa. O último, finalmente, permite aos indivíduos opinarem sobre as proposições em tramitação no Senado Federal. Todos, portanto, revelam íntima conexão com as funções institucionais atribuídas ao Senado, mormente a função legislativa.

Resultados disponibilizados no portal e-Cidadania revelam uma tendência de crescimento na utilização dessas ferramentas, com saltos significativos no ano de 2016, sugerindo maior interesse da população na atividade política. No entanto, questões como a representatividade dessa nova esfera de debate público, bem como da permeabilidade dos senadores à participação popular efetivada por meio dessas ferramentas permanecem em aberto, tanto pelo recente funcionamento do portal, cujo início data de meados de 2012, quanto pela ausência de divulgação de dados mais robustos sobre o perfil dos usuários e sobre a utilização de informações oriundas do portal pelos parlamentares.

---

<sup>45</sup> Disponível em: < <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/r/5000> > Acesso em 6/11/16.

Não deixa de merecer destaque, porém, o fato de que, das 12 ideias apresentadas por cidadãos e convertidas em sugestões legislativas, nenhuma, até o momento, logrou parecer favorável da CDH para tramitar enquanto proposição de sua autoria, e 9 sequer receberam pronunciamento final deste colegiado.

Há, ainda, indícios de que os mecanismos de participação popular ofertados por meio do portal e-Cidadania possam ser dominados por grupos já anteriormente atuantes junto ao Poder Legislativo, de forma que, embora as ferramentas confirmem oportunidade ímpar de participação, essa não parece ser efetivamente igualitária, representativa e democrática.

Na verdade, pesquisas sugerem que a esfera política virtual de alguma maneira reflete a política tradicional, servindo simplesmente como espaço adicional para a expressão da política mais do que como um reformador radical do pensamento e das estruturas políticas. (GOMES, 2005, p. 221)

Questões diversas que ultrapassam o escopo deste trabalho, como exclusão digital, dificuldade na gestão e compreensão da informação, inviabilidade de acompanhamento da atividade parlamentar em tempo real pela maioria dos cidadãos, entre outras, acabam por prejudicar a efetiva democratização dessa nova esfera de manifestação da opinião pública. De qualquer forma, nenhuma dessas questões parecem inerentes às novas ferramentas tecnológicas, pelo que a potencialidade democrática das novas tecnologias de informação e comunicação permanece real.

Na verdade, isso só surpreende quem partilha da crença de que o meio é a mensagem e de que um conjunto de dispositivos e oportunidades, *per se*, transformam mentalidades e práticas. Os meios, instrumentos, ferramentas que constituem a internet são apenas mais um recurso dentre os dispositivos sociais da prática política, ainda novo, ainda pouco experimentado, ainda em teste. .... Assim, por mais que a internet ofereça inéditas oportunidades de participação na esfera política, tais oportunidades serão aproveitadas apenas se houver uma cultura e um sistema políticos dispostos (ou forçados) a acolhê-los. (GOMES, 2005, p. 221)

Nesse ponto, são interessantes alguns dos resultados obtidos pela pesquisa de opinião “O cidadão e o Senado Federal”, realizada entre os dias 21 de junho e 1º de julho de 2016, pois parecem sinalizar uma percepção positiva da população em relação à relevância de sua participação na esfera política e às novas tecnologias. Com efeito, 81% dos entrevistados

considerou que a participação da sociedade influencia as decisões políticas e quase metade deles atribuiu importância às discussões políticas travadas na internet<sup>46</sup>.

Assim, a ampla divulgação das oportunidades de participação viabilizadas pelo portal e-Cidadania, bem como o aperfeiçoamento das ferramentas ali encontradas podem contribuir para uma melhor representatividade dessa esfera virtual de debate público e para uma maior permeabilidade dos senadores à participação popular. Fazer chegar ao cidadão o reconhecimento de que sua participação é possível e tem influência sobre as decisões tomadas no Senado Federal é fundamental para se promover um maior engajamento da sociedade no processo legislativo e nas demais atividades desempenhadas por esta instituição. Certamente não é suficiente para eliminar o abismo existente entre seus membros e a sociedade nem para o fortalecimento institucional, mas é inegavelmente um primeiro passo.

---

<sup>46</sup> “O cidadão e o Senado Federal – junho 2016”. Disponível em <[https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/materias/pdf/copy\\_of\\_Relatorio\\_barmetrojun2016\\_v7.pdf](https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/materias/pdf/copy_of_Relatorio_barmetrojun2016_v7.pdf)> Acesso em 6/11/2016.

## 6. BIBIOGRAFIA

Ações estimulam democracia direta, avalia Sarney. *Jornal do Senado*. Brasília, 29 mai. 2012. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/jornal/edicoes/2012/05/29/acoes-estimulam-democracia-direta-avalia-sarney>>. Acesso em 30/10/2016

Standard Eurobarometer 83 – Spring 2015 – TNS opinion & social – “Public Opinion in the European Union”

Standard Eurobarometer 85 – Spring 2016 – TNS opinion & social – “Public Opinion in the European Union – First Results”

Informe Latinobarómetro 2016 – Corporación Latinobarómetro

30ª Reunião da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, 11/06/2012, Brasília. Ata. Disponível em <<http://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?10&codcol=834&data1=2012-06-11&data2=2012-06-12>>. Acesso em 6/11/2016.

7ª Reunião da Comissão Senado do Futuro, 07/12/2015, Brasília. Notas taquigráficas. Disponível em <<http://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?1&codcol=1716>>. Acesso em 16/10/2016.

5ª Reunião da Comissão Senado do Futuro, 09/05/2016, Brasília. Notas taquigráficas. Disponível em <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/r/4847>>. Acesso em 6/11/2016.

6ª Reunião da Comissão Senado do Futuro, 16/05/2016, Brasília. Notas taquigráficas. Disponível em <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/r/4890>>. Acesso em 6/11/2016.

7ª Reunião da Comissão Senado do Futuro, 06/06/2016, Brasília. Notas taquigráficas. Disponível em <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/r/4972>>. Acesso em 6/11/2016.

8ª Reunião da Comissão Senado do Futuro, 13/06/2016, Brasília. Notas taquigráficas. Disponível em <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/r/5000>>. Acesso em 6/11/2016.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. Pensamento crítico, 63.

\_\_\_\_\_. *Teoria Geral da Política: A filosofia política e as lições dos clássicos*. Trad. Daniela Beccaria Versiani. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 13ª ed. Brasília: UNB, 2010.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988.

BRASIL. Regimento Interno do Senado Federal: Resolução nº 93, de 1970. Brasília: Senado Federal, 2015. 2v.

BRASIL. Resolução do Senado Federal nº 19, de 2015: Regulamenta o Programa e-Cidadania. Brasília: Senado Federal, 2015.

BRASIL. Ato da Mesa do Senado Federal nº 3, de 2011 : Institui o Programa e o Portal e-Cidadania. Brasília: Senado Federal, 2011.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. Direito constitucional objetivo: teoria e questões. 5ª Ed. Brasília: Alumnus, 2016.

DAHL, Robert. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven and London: Yale University Press, 1971.

FARIA, Cristiano Ferri Soares de. *O Parlamento aberto na era da internet: pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração das Leis?* Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 7ª ed. Salvador: JusPodivm, 2015

GOMES, Wilson. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. *Revista Fronteiras: estudos midiáticos*, VII(3), 214-222, set./dez. 2005

\_\_\_\_\_. Democracia digital: Que democracia?. In: MIGUEL, Luís Felipe; BIROLI, Flávia. (Org.). *Mídia, representação e democracia*. São Paulo: Hucitec, 2010, p. 241-259.

INSTITUTO DE PESQUISAS DATAFOLHA. Congresso Nacional recebe pior avaliação desde "anos do orçamento" Disponível em: <<http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2015/11/1712977-congresso-nacional-recebe-pior-avaliacao-desde-anoes-do-orcamento.shtml>> Acesso em 16/10/2016.

INSTITUTO DE PESQUISAS DATAFOLHA. Cresce percepção de que maioria dos políticos está envolvida em corrupção. Disponível em: <<http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2015/12/1722269-cresce-percepcao-de-que-maioria-dos-politicos-esta-envolvida-em-corrupcao.shtml>> Acesso em 16/10/2016

INSTITUTO DATASENADO. O cidadão e o Senado Federal. Disponível em: <[https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/pesquisas/consultarpesquisa?materia\\_id=o-cidadao-e-o-senado-federal-junho-2016](https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/pesquisas/consultarpesquisa?materia_id=o-cidadao-e-o-senado-federal-junho-2016)> Acesso em 6/11/2016.

JUSTEN FILHO, Marçal. Agências Reguladoras e Democracia: Existe um Déficit Democrático na 'Regulação Independente?'. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de (Coord.). *O Poder Normativo das Agências Reguladoras*, Rio de Janeiro: Forense, p. 301-332, 2006.

MACEDO, Paulo Sérgio Novais de. Democracia Participativa na Constituição Brasileira. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 45, n. 178, p. 181-193, abr./jun. 2008

MAGRANI, Eduardo. *Democracia Conectada: A internet como ferramenta de engajamento político-democrático*. Curitiba: Juruá, 2014.

MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v.10, n.29, out. 1995

MARRAFON, Marco Aurélio; LIZIERO, Leonan Baesso da Silva. Poder Legislativo Brasileiro: entre o presidencialismo imperial e a judicialização da política. *Desafios del constitucionalismo sudamericano: problemas y soluciones*. 1ª Ed. Resistencia:ConTexto Libros, 2013, p. 181-198

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. A democracia e suas dificuldades contemporâneas. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)*, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n.9, mar./abr./mai. 2007. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>> Acesso em 25/10/2016

MENDES, Denise Cristina Vitale Ramos. Representação política e participação: reflexões sobre o déficit democrático. *Rev. Katál*. Florianópolis, v. 10, n. 2, p. 143-153, jul./dez. 2007

SARTORI, Giovanni. *A Teoria da Democracia Revisitada* (vol. 1). Trad. Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Ática, 1994.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 28ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

TRINDADE, João. *Processo Legislativo Constitucional*. 2ª Ed. Salvador: JusPodivm, 2016