

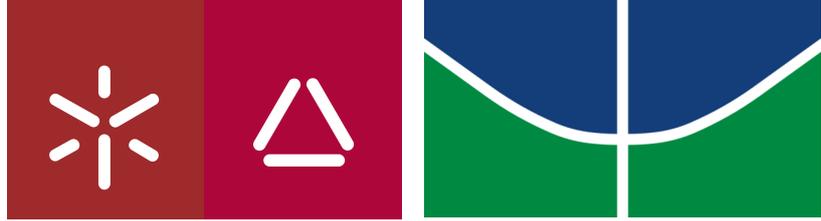


**Universidade do Minho** **Universidade de Brasília**  
Instituto de Ciências Sociais Faculdade de Comunicação

Valéria Cristina Castanho de Almeida

**PARTICIPAÇÃO POLÍTICA *ONLINE* NOS  
PARLAMENTOS: realidade e possibilidades  
das plataformas digitais, com um estudo  
de caso do Senado Federal do Brasil**





**Universidade do Minho** **Universidade de Brasília**  
Instituto de Ciências Sociais Faculdade de Comunicação

Valéria Cristina Castanho de Almeida

**PARTICIPAÇÃO POLÍTICA *ONLINE* NOS  
PARLAMENTOS: realidade e possibilidades  
das plataformas digitais, com um estudo  
de caso do Senado Federal do Brasil**

Tese de Doutoramento  
Doutoramento em Ciências da Comunicação

Trabalho realizado em cotutela com a Universidade de  
Brasília (UnB), no Brasil, sob a orientação da

**Professora Doutora Helena Sousa (Uminho)**

e do

**Professor Doutor Sivaldo Pereira da Silva (UnB)**

## **DIREITOS DE AUTOR E CONDIÇÕES DE UTILIZAÇÃO DO TRABALHO POR TERCEIROS**

Este é um trabalho académico que pode ser utilizado por terceiros desde que respeitadas as regras e boas práticas internacionalmente aceites, no que concerne aos direitos de autor e direitos conexos.

Assim, o presente trabalho pode ser utilizado nos termos previstos na licença [abaixo](#) indicada.

Caso o utilizador necessite de permissão para poder fazer um uso do trabalho em condições não previstas no licenciamento indicado, deverá contactar o autor, através do RepositóriUM da Universidade do Minho.

### ***Licença concedida aos utilizadores deste trabalho***



**Atribuição**

**CC BY**

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

## **AGRADECIMENTOS**

Em Braga, na Uminho, ao Professor Doutor Manuel Pinto, então diretor do Programa de Doutoramento em Ciências da Comunicação, que leu o meu projeto e me aceitou de imediato, sem reservas e já na condição de aluna. Não me posso esquecer das Dr.<sup>as</sup> Sofia Adriana Oliveira e Filomena Maria Oliveira Silva pelo eficiente atendimento na Secretaria Académica, sempre a esclarecerem-me todas as dúvidas e a orientarem-me pelos caminhos administrativos.

Na Figueira da Foz, aos primos portugueses Manuel Augusto e Maria Adília, que me receberam, em sua casa, ajudaram-me a conseguir alguns documentos e apresentaram-me um pouco às belezas de Portugal e, especialmente, às minhas raízes portuguesas.

Em Brasília, aos professores Christiana Freitas e Francisco Jamil Marques, que participaram tanto na minha Banca de qualificação, na UnB, quanto na defesa, na Uminho.

No Senado, aos colegas Alisson Queiroz e Washington Brito, pelas entrevistas e consultorias durante todo o percurso do doutoramento. Ao colega e chefe José Floriano, pelo tempo que me concedeu para que pudesse concluir a elaboração da tese.

Aos meus orientadores, Professora Helena Sousa, em Braga, e Sivaldo Pereira da Silva, em Brasília, pelas orientações e enquadramento epistemológico, que conduziram-me durante todo o percurso do doutoramento.

A meus colegas de pós-graduação, na UnB, pelo apoio permanente e quase diário.

A Alene Lins, brasileira que me recebeu em sua casa, em Braga, e me apresentou a essa linda cidade, e também me prestou orientações preciosas durante todo o percurso do doutoramento.

A Érica Melo, que aceitou o desafio de me ajudar na condução da pesquisa, na elaboração dos gráficos para a tese e noutras questões referentes à Tecnologia de Informática.

À minha família, pelo apoio e, em especial, aos meus filhos Natália e André, aos quais espero deixar, como maior herança, a lição de sempre procurarem o aprimoramento educacional e espiritual.

A todos aqueles que, em algum momento, me estimularam, de diversas formas, nessa jornada ao doutoramento.

Valéria Castanho

## **DECLARAÇÃO DE INTEGRIDADE**

Declaro ter atuado com integridade na elaboração do presente trabalho académico e confirmo que não recorri à prática de plágio nem a qualquer forma de utilização indevida ou falsificação de informações ou resultados em nenhuma das etapas conducente à sua elaboração.

Mais declaro que conheço e que respeitei o Código de Conduta Ética da Universidade do Minho.

**Título:** PARTICIPAÇÃO POLÍTICA *ONLINE* NOS PARLAMENTOS: realidade e possibilidades das plataformas digitais, com um estudo de caso do Senado Federal do Brasil

## **RESUMO**

Esta tese trata da participação política *online* nos parlamentos, mais especificamente a que ocorre por meio das ferramentas institucionais digitais criadas e disponibilizadas nos *websites* legislativos com o objetivo de permitir uma contribuição cidadã mais direta no processo político/legislativo. Embora nunca tenha havido, antes da Internet, tantas oportunidades de participação política no âmbito dos parlamentos e de aprofundamento do relacionamento entre representantes políticos e representados, não tem sido observada redução do ceticismo da população em relação à política e aos políticos. Esta tese ocupa-se desse problema para tentar compreender, à luz de uma análise indutiva e dos tradicionais conceitos de participação política convencional e não-convencional, em qual desses modelos se encaixa a participação política por meio das tecnologias institucionais digitais dos parlamentos. O percurso teórico apontou a necessidade de realização de quatro diferentes pesquisas, analisadas separadamente e, depois, em conjunto, com o objetivo de obter dados mais qualificados. Elas comprovaram o potencial dos parlamentos digitais em oferecer mecanismos participativos que permitam ao cidadão contribuir para as três fases do processo legislativo (elaborar, discutir/analisar e votar propostas legislativas). Por outro lado, um estudo mais aprofundado da participação política *online* no Senado do Brasil demonstrou também haver uma grande insatisfação popular com a falta de profundidade da experiência participativa por meio das tecnologias digitais, embora os usuários desses recursos reconheçam, em geral, a importância dessas ferramentas para fortalecer a democracia participativa. Entrevistas conduzidas aos responsáveis pela participação política *online* daquela casa legislativa demonstraram que a instituição tem consciência desse problema e condições para resolvê-lo, mas indicam que as barreiras que impedem os avanços necessários estão na falta de vontade política para que ocorram. A partir desses dados, foi possível identificar que o desinteresse político não recai sobre todos os tipos de contribuição cidadã (*inputs*), pois há parte deles com efetivo potencial de produzir resultados (*outputs*) positivos e benéficos para a sociedade. Uma investigação mais profunda sobre a questão possibilitou compreender, identificar e classificar um tipo de participação política diferenciada, que institucionaliza o modelo não-convencional de participação política e o converte em convencional, obrigando o parlamento a analisar demandas populares que, em outros contextos, dificilmente seriam aceites. Nesse último caso inserem-se, por exemplo, propostas que têm o objetivo de acabar com privilégios políticos, que, ao serem apresentadas pelas plataformas digitais, institucionalizam-se e passam de não-convencionais a convencionais. A esse modelo diferenciado foi dado o nome de participação política híbrida, com duas categorias: as convenientes, que possuem efetivo potencial de serem aprovadas pelo parlamento, e as não-convenientes, que embora causem constrangimento e prejuízos diretos ou indiretos aos parlamentares, são obrigatoriamente aceites para efeito de análise, caso cumpram as regras propostas pelas ferramentas digitais, mesmo que sejam descartadas, depois, por meio de outros caminhos. A partir da percepção mais ampla de que não será possível avançar para o fortalecimento da democracia participativa sem que haja uma profunda mudança no conceito de representação política no modelo liberal, que traz, embutida, uma cultura política de poder simbólico e apropriação de campo político, passa-se a defender, ao lado de outros autores e trabalhos mais especializados, um necessário redesenho público institucional do Estado, por meio de agências públicas totalmente independentes do governo e de grandes conglomerados econômicos com forte influência política.

**Palavras-chave:** democracia; parlamento; participação política; plataformas digitais; poder legislativo.

**Title:** ONLINE PARTICIPATION IM PARLIAMENTS: reality and possibilities of digital platforms, with a case study of the Federal Senate of Brazil

### **ABSTRACT**

This thesis deals with online political participation in parliaments, more specifically the one that occurs through the digital institutional tools created and made available on legislative websites in order to allow a more direct citizen contribution to the political/legislative process. Although there have never been, before the internet, so many opportunities for political participation within parliaments and for deepening the relationship between political representatives and represented, there has been no reduction in the population's skepticism regarding the politic and the politicians. This thesis deals with this problem to try to understand, in the light of an inductive analysis and the traditional concepts of conventional and not-conventional political participation, in which of these models fits the political participation through the digital institutional technologies of parliaments. The theoretical path pointed to the need to carry out four different researches, analyzed separately and, later, as a whole, in order to obtain more qualified data. They demonstrated the potential of digital parliaments to offer participatory mechanisms that allow citizens to contribute to the three phases of the legislative process (elaborate, discuss/analyze and vote legislative proposals). On the other hand, a more in-depth study of online political participation in the Senate of Brazil also demonstrated that there was great popular dissatisfaction with the lack of depth of the participatory experience through digital technologies, although users of these resources generally recognize the importance of these tools to strengthen participatory democracy. Interviews conducted with those responsible for online political participation of that legislative house demonstrated that the institution is aware of this problem and is in a position to resolve it, but indicate that the barriers that hinder the necessary advances are in the lack of political will for them to occur. From these data, it was possible to identify that the political lack of interest does not fall on all types of citizen contribution (*inputs*), as there is part of them with an effective potential to produce positive and beneficial results (*outputs*) for society. A further investigation into this issue has made it possible to understand, identify and classify a type of differentiated political participation, which institutionalizes the not-conventional model of political participation and converts it to conventional, forcing the parliament to analyze popular demands that, in other contexts, would hardly be accepted. In this case, for example, proposals that aim to end political privileges are inserted, which, when presented by digital platforms, become institutionalized and go from not-conventional to conventional. This differentiated model has been given the name of hybrid political participation, with two categories: the convenient ones, which have the potential to be approved by parliament, and the non-convenient ones, which although they cause embarrassment and direct or indirect damage to the parliamentarians, are obligatorily accepted for the purpose of analysis if they comply with the rules proposed by digital tools, even if they are discarded, afterwards, through other ways. Based on the broader perception that it will not be possible to advance in the strengthening of participatory democracy without a profound change in the concept of political representation in the liberal model, that brings, embedded, a political culture of symbolic power and appropriation of the political field, it starts to be justified, along with other authors and more specialized works, a necessary institutional public redesign of the state through public agencies totally independent from the government and large economic conglomerates with strong political influence.

**Keywords:** democracy; digital platforms; legislative power; parliament; political participation

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
1.1 CONTEXTO E PROBLEMA DA PESQUISA .....	1
<b>1.1.1 Interesse particular .....</b>	<b>9</b>
1.2 OBJETIVOS .....	11
<b>1.2.1 Objetivo geral .....</b>	<b>11</b>
<b>1.2.2 Objetivos específicos .....</b>	<b>11</b>
1.3 PARÂMETROS METODOLÓGICOS .....	12
<b>1.3.1 Percurso metodológico teórico .....</b>	<b>12</b>
<b>1.3.2 Percurso metodológico empírico .....</b>	<b>13</b>
1.4 PLANO DE TESE.....	14
<b>2. DEMOCRACIA, REPRESENTAÇÃO E PARLAMENTO.....</b>	<b>18</b>
2.1 DEMOCRACIA: BASES CONCEPTUAIS E TIPOS.....	18
<b>2.1.1 Um conceito mutável .....</b>	<b>18</b>
<b>2.1.2 Modelos de democracia.....</b>	<b>20</b>
<b>2.1.3 Um debate entre teóricos clássicos .....</b>	<b>27</b>
2.2 REPRESENTAÇÃO POLÍTICA: BASES CONCEPTUAIS E MODELOS.....	31
<b>2.2.1 Em busca da definição.....</b>	<b>31</b>
<b>2.2.2 Modelos de representação .....</b>	<b>33</b>
<b>2.2.3 A democracia possível até hoje.....</b>	<b>36</b>
2.3 ORIGEM, EVOLUÇÃO E COMUNICAÇÃO DOS PARLAMENTOS.....	39
<b>2.3.1 Dos primórdios aos modernos parlamentos do século XIX .....</b>	<b>39</b>
<b>2.3.2 Parlamentos do século XIX e XX: a revolução e o poder da comunicação de massas.....</b>	<b>53</b>
<b>2.3.4 Parlamentos do século XXI: de clube de cavaleiros a parlamento mediador.....</b>	<b>56</b>
<b>3. PARTICIPAÇÃO POLÍTICA: CONCEITOS, MODELOS, INTERNET.....</b>	<b>68</b>

3.1 NOÇÕES BÁSICAS, MODELOS E CRISE .....	68
<b>3.1.1 A participação para além das eleições .....</b>	<b>69</b>
<b>3.1.2 Modelo convencional e não convencional .....</b>	<b>72</b>
<b>3.1.3 A crise da representatividade e os seus reflexos na participação.....</b>	<b>76</b>
3.2 MODELOS ALTERNATIVOS DE PARTICIPAÇÃO .....	88
<b>3.2.1 Democracia participativa.....</b>	<b>88</b>
<b>3.2.2 Democracia deliberativa .....</b>	<b>95</b>
<b>3.2.3 Participação X deliberação: consensos e dissensos .....</b>	<b>99</b>
3.3 PARTICIPAÇÃO POLÍTICA <i>ONLINE</i> .....	103
<b>3.3.1 A participação através dos <i>sites</i> institucionais.....</b>	<b>112</b>
<b>3.3.2 Publicidade, transparência e <i>accountability</i> .....</b>	<b>120</b>
<b>3.3.3 Problemas dos <i>sites</i> públicos .....</b>	<b>130</b>
<b>4. A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA <i>ONLINE</i> NO PROCESSO LEGISLATIVO ATRAVÉS DAS PLATAFORMAS INSTITUCIONAIS.....</b>	<b>141</b>
4.1 PARÂMETROS METODOLÓGICOS DAS DUAS FRENTES DE PESQUISA.....	142
<b>4.1.1 Parâmetros metodológicos da prospeção e mapeamento .....</b>	<b>143</b>
<b>4.1.2 Parâmetros metodológicos: estudo de caso .....</b>	<b>149</b>
4.2 PROSPEÇÃO E MAPEAMENTO DE EXPERIÊNCIAS .....	151
4.3 ESTUDO DE CASO: DESCREVENDO E ANALISANDO O E-CIDADANIA .....	166

<b>4.3.1 Pesquisa descritiva e analítica.....</b>	<b>166</b>
<b>4.3.1.1 Contexto: participação política em época de COVID.....</b>	<b>177</b>
<b>4.3.1.2 Propostas populares rejeitadas ou sem análise .....</b>	<b>178</b>
<b>4.3.1.3 Propostas constrangedoras para os parlamentares .....</b>	<b>183</b>
<b>4.3.1.4 propostas populares que estão a ser aprovadas.....</b>	<b>191</b>
<b>4.3.2 Perfil e percepção dos usuários sobre o e-Cidadania e a participação <i>online</i> ....</b>	<b>193</b>
<b>4.3.2.1 Perfil pessoal e político .....</b>	<b>196</b>
<b>4.3.2.2 Percepção dos usuários .....</b>	<b>213</b>
<b>4.3.3 Entrevista a gestores do e-cidadania .....</b>	<b>227</b>
4.4 A PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONAL DIGITAL DOS PARLAMENTOS: CARACTERIZAÇÃO E SUGESTÕES PARA FORTALECER A DEMOCRACIA .....	236
<b>4.4.1 Participação política híbrida.....</b>	<b>236</b>
<b>4.4.2 Modelos conveniente e não-conveniente de participação política híbrida .....</b>	<b>239</b>
<b>4.7.3 Redesenho público institucional.....</b>	<b>248</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>255</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>266</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>280</b>

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1: Parlamento da Islândia – o mais antigo do mundo ainda em funcionamento.....	50
Figura 2: Parte dos documentos do Decreto de León.....	51
Figura 3: Confiança no Parlamento na América Latina .....	81
Figura 4: Níveis e subníveis de participação política através dos sites legislativos.....	148
Figura 5: Quadro-resumo de apresentação de ideias legislativas populares desde 2012.....	158
Figura 6: Como funciona a “ideia legislativa” .....	168
Figura 7: Quadro resumido da participação cidadã através do “ideia legislativa” desde 2012.....	169
Figura 8: Primeira proposta cidadã aprovada no Senado .....	170
Figura 9: Exemplo de evento interativo.....	172
Figura 10: Quadro resumido do total de eventos interativos de 2013 a 2020.....	173
Figura 11: Quadro resumido da participação popular em consulta pública de 2013 a 2020.....	174
Figura 12: Oficina Legislativa na Escola .....	175
Figura 13: Apoios recebidos pela ideia legislativa antes de ser convertida em SUG 30 pela CDH.....	181
Figura 14: Apoios recebidos após a ideia legislativa ser convertida em SUG 30/2017 pela CDH.....	182
Figura 15: Consulta pública em andamento na CDH sobre o fim de benefícios a igrejas .....	190

## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1: Quantidade de ideias legislativas com mais de 20 mil apoios entre 2012 e 2020 (%).....	169
Gráfico 2: Faixa etária dos participantes (%) .....	197
Gráfico 3: Cor ou raça/etnia (%).....	198
Gráfico 4: Escolaridade completa (%) .....	199
Gráfico 5: Situação de emprego (%).....	200
Gráfico 6: Rendimentos brutos mensais (em salários mínimos – Real %).....	201
Gráfico 7: Região de residência (%) .....	202
Gráfico 8: Município de residência (%).....	202
Gráfico 9: Frequência de acesso à Internet, em geral, e a sites do Senado e da Câmara (%) .....	203
Gráfico 10: Frequência com que acompanha noticiário em jornais impressos.....	204
Gráfico 11: Frequência com que acompanha o noticiário na rádio (%).....	205
Gráfico 12: Frequência com que acompanha o noticiário na TV (%) .....	205
Gráfico 13: Frequência com que acompanha o noticiário em portais de notícias (%) .....	206
Gráfico 14: Frequência com que acompanha o noticiário nas redes sociais (%).....	206

Gráfico 15: Interesse na política, de forma geral (%) .....	207
Gráfico 16: Posicionamento político (%).....	212
Gráfico 17: Principais comentários dos usuários (%) .....	223

### **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1: Número de parlamentos analisados.....	144
Tabela 2: Participação política no processo legislativo através de ferramentas digitais.....	160
Tabela 3: Acessos ao website do Senado .....	167
Tabela 4: Comparativo das ideias legislativas, por situação, em 2019 e 2020 .....	177
Tabela 5: Quantidade de propostas populares em análise pela CDH em 6/3/2020.....	179
Tabela 6: Propostas legislativas de origem cidadã para acabar com benefícios a parlamentares .....	184
Tabela 7: Propostas legislativas de origem cidadã .....	188
Tabela 8: Ideias legislativas cidadãs em análise pela CDH.....	189
Tabela 9: Número de ideias legislativas por situação desde 2012.....	194
Tabela 10: em relação às diferentes formas de participação política.....	209
Tabela 11: Informe qual o seu nível de confiança nas seguintes instituições (%).....	211
Tabela 12: Questão geral sobre recursos digitais de participação do cidadão na política (%) .....	215
Tabela 13: experiência de cada inquirido com a participação política online (%) .....	218
Tabela 14: responda somente se a sua proposta tiver sido rejeitada pela CDH .....	219
Tabela 15: “Na sua opinião, como deve ser a participação cidadã no Parlamento?” (%) .....	221

*Esta tese foi redigida segundo a nova ortografia da Língua Portuguesa (de Portugal, embora a língua materna da autora seja o português do Brasil) e seguiu o Manual de Estilo das Publicações do Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade, baseado no estilo APA.*

## 1. INTRODUÇÃO

Este primeiro capítulo será dedicado à delimitação do escopo da tese. Inicialmente, a preocupação centra-se em descortinar o estado da arte e definir o problema da pesquisa para se compreender o caminho necessário a ser percorrido. Em seguida, serão delineados os objetivos e os parâmetros metodológicos adotados no percurso heurístico e, por último, desenha-se a estrutura da tese, com uma breve síntese de cada capítulo.

### 1.1 CONTEXTO E PROBLEMA DA PESQUISA

Esta tese trata da participação política *online* nos parlamentos, com o objetivo de contribuir para estudos sobre a influência mais direta do cidadão na agenda política e no processo legislativo por meio das tecnologias institucionais digitais dos *websites* legislativos.

Os parlamentos nunca estiveram tão abertos à participação política dos cidadãos no processo legislativo<sup>1</sup> como estão no início deste milénio (Leston-Bandeira, 2012). Mas falar em processo legislativo é discorrer sobre uma ampla gama de atividades que envolvem debates, decisões e construção de acordos políticos que entram no campo do chamado “jogo político”. No clássico livro *Dicionário de Política*, Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino (1998) explicam que o processo legislativo envolve um procedimento complexo sujeito a normas do ordenamento positivo, mas nem sempre com a adequada observância das regras processuais e das normas constitucionais “que dão significado à Constituição” (p. 997). Isso pode ocorrer, como lembram os autores, para que as novas leis possam atender às realidades atuais e não às normas constitucionais obsoletas que demoram a ser modificadas, bem como para que essas leis possam moldar-se ao jogo político e à vontade dos governantes e não dos governados.

Em geral, a demanda por uma nova lei pode ser realizada originalmente pelo Governo, por parlamentares e por um grupo seletivo de autoridades<sup>2</sup>. Mas em situações específicas, definidas pelas cartas magnas de países democráticos, o povo também pode exercer esse direito. No Brasil, por

---

<sup>1</sup> Nesta tese, adota-se a definição de processo legislativo do Portal da Câmara dos Deputados do Brasil, segundo o qual, “o processo legislativo compreende a elaboração, análise e votação de vários tipos de propostas: leis ordinárias, medidas provisórias, emendas à Constituição, decretos legislativos e resoluções, entre outras”. Ver em <https://www.camara.leg.br/entenda-o-processo-legislativo/>

<sup>2</sup> De acordo com o art. 61 da Constituição Federal, um projeto de lei pode ser proposto por qualquer parlamentar (deputado ou senador), de forma individual ou coletiva, por qualquer comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, pelo Presidente da República, pelo Supremo Tribunal Federal, pelos Tribunais Superiores e pelo Procurador-Geral da República. A Constituição ainda prevê a iniciativa popular de leis, permitindo aos cidadãos apresentar à Câmara dos Deputados um projeto de lei, desde que cumpra as exigências estabelecidas no §2º do art. 61. Outra forma de participação popular de que a sociedade dispõe para propor projetos de lei é a apresentação de sugestões legislativas (SUG) à Comissão de Legislação Participativa (CLP).

exemplo, a população pode manifestar-se por meio da chamada “iniciativa popular” ou iniciativas da sociedade civil organizada. No entanto, “é raro que a vontade dos governados adquira a efetiva consistência da ‘demanda’ sem a mediação de estruturas políticas, sociais e econômicas” (Bobbio et al., 1998, p. 997). Além disso, a iniciativa legislativa original pode ser modificada ao longo do processo de análise e até mesmo ficar desfigurada a ponto de se transformar noutro projeto.

Com a Internet e as Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), os *websites* converteram-se não só no principal cartão de visita do chamado Parlamento Digital, mas também numa espécie de ágora digital de participação política *online*. Embora possa parecer normal essa abertura num contexto mais amplo da sociedade, onde grande parte das relações interpessoais são, a cada dia, mais mediadas por tecnologias digitais, trata-se de uma situação impensável em relação à maioria dos parlamentos há pouco mais de 20 anos, ainda no contexto analógico.

Já existiam, é verdade, mecanismos de participação política para além das eleições, como são exemplo as próprias iniciativas populares previstas constitucionalmente, as audiências públicas, as consultas públicas e outros mecanismos, dependendo da legislação de cada país. Ainda a título de exemplificação, já havia, no Brasil, desde a década de 1980, os orçamentos participativos<sup>3</sup>, e, em vários países europeus, o centenário instituto das petições legislativas, através do qual os cidadãos podem sugerir, tanto individual como coletivamente, propostas de novas leis, bem como fazer solicitações particulares. Pode-se afirmar, grosso modo, que essas petições legislativas são consideradas como o embrião das modernas plataformas institucionais digitais<sup>4</sup> de participação política dos *websites* legislativos, com a diferença que, no contexto analógico, se tratava de um processo muito mais complexo e burocrático.

O salto é ainda maior se a referência for o período que vai desde a era medieval até ao advento dos meios de comunicação de massa, mais especificamente entre os séculos XI e XIX. O fim do feudalismo, as revoluções burguesas, o início da Revolução Industrial, o surgimento dos meios de comunicação de massa e o sufrágio universal, entre outros processos históricos, foram responsáveis por profundas ruturas no modo de vida das sociedades daquelas épocas. Essas transformações tecnológicas também impactaram sensivelmente o funcionamento dos parlamentos, que estiveram

---

<sup>3</sup> O Orçamento Participativo (OP) é um mecanismo participativo criado no âmbito governamental brasileiro, na década de 1980, que possibilita aos cidadãos influenciar ou decidir sobre os orçamentos públicos por meio de processos de participação da comunidade.

<sup>4</sup> O termo “plataformas digitais” ou “plataformas institucionais digitais” é utilizado, nesta tese, para identificar as tecnologias digitais de participação política no processo legislativo dos *websites* legislativos baseadas no uso de um conjunto de ferramentas digitais num mesmo espaço, construindo, dessa forma, um ambiente de múltiplas ferramentas digitais de participação política. Para efeitos desta tese, o termo “ferramentas digitais” será utilizado para designar o uso de um ou alguns poucos mecanismos de participação política, e “plataformas digitais” para designar, de forma mais ampla, os *websites* que oferecem ao cidadão um vasto conjunto de ferramentas digitais de participação, interligadas entre si e capazes de oferecer uma experiência participativa mais profunda.

durante muito tempo voltados exclusivamente para a elaboração de leis e fiscalização dos órgãos públicos, mas tiveram de se adaptar à esfera digital (Leston-Bandeira, 2009, 2016).

Após a popularização da Internet e do computador pessoal ou PC (do inglês *Personal Computer*) nos lares e ambientes institucionais, mais especificamente a partir da década de 1990<sup>5</sup>, os parlamentares começaram a perceber que ampliar e melhorar os mecanismos de participação política já não era uma opção, mas um requisito de sobrevivência. Era uma tentativa de restabelecimento de credibilidade pública de uma instituição cuja imagem estava cada vez mais desgastada perante o público.

Com o surgimento da Internet, a sociedade, convertida em sociedade em rede (Castells, 1999), já não estava mais somente restrita a informações verticais unilaterais (de emissor para receptor) de fontes hegemônicas com o objetivo de controle, "mas também de muitos para muitos<sup>6</sup>", num modelo horizontal que passou a exigir um novo comportamento dos representantes eleitos.

Não é o caso, neste trabalho, de se aprofundar mais a discussão sobre esse tema, mas, para efeitos desta tese, apenas reconhecer que houve uma sensível evolução dos parlamentos então pouco afetos à existência do cidadão para os que procuram, no contexto digital, aprofundar o relacionamento com o representado. Traduzindo para o contexto desta tese, o que nos interessa, mais especificamente, é a revolução que marca a passagem de um parlamento que, nos seus primórdios, não permitia – ou pouco permitia – a participação da sociedade nos negócios políticos para uma realidade em que essas instituições políticas não só estimulam um envolvimento maior dos cidadãos no processo político, mas também proporcionam mecanismos e canais institucionais para facilitar o envolvimento popular. Em suma, o controle do Estado ainda continua, mas há mais canais alternativos de informação e participação política, não só disponibilizados pela sociedade civil, mas também pela própria esfera política, a exemplo dos próprios *websites* institucionais.

Por meio das ferramentas e plataformas institucionais digitais de participação política criadas no âmbito do Poder Legislativo, o cidadão comum tem a oportunidade de contribuir diretamente com diversas atividades parlamentares sem a necessidade de recorrer a um político, conquista impensável no contexto analógico de há 20 anos. Por outro lado, pesquisas realizadas por autores de diversas

---

<sup>5</sup> A Internet, como é conhecida hoje, surgiu como fruto de uma experiência militar, no período da Guerra Fria, mais precisamente em 1969, nos Estados Unidos. O seu nome original vem do inglês "Arpanet" – *net* (rede) e ARPA (*Pentagon Advanced Research Projects Agency*). A partir de 1982, a Arpanet expandiu-se ao âmbito acadêmico americano e, em seguida, ao europeu, passando a ser conhecida como Internet. Foram quase duas décadas de uso restrito do mundo acadêmico e científico, até que, a partir de 1987, os Estados Unidos liberaram o uso comercial da rede de computadores. A partir da década de 1992, o uso comercial naquele país expandiu-se, com o aparecimento de diversas empresas provedoras de acesso à rede. No mesmo ano, o Laboratório Europeu de Física de Partículas (Cern) inventou a *World Wide Web* (*www*) para disponibilizar informações a qualquer usuário da Internet. No Brasil, a exploração comercial da Internet foi autorizada em 1995, embora desde 1989 já era utilizada por algumas universidades.

<sup>6</sup> Termo utilizado por Castells e outros autores para caracterizar que a Internet permite a disseminação de conteúdos por muitas pessoas para outras muitas pessoas.

áreas têm demonstrado que os sintomas da chamada crise da representatividade, em especial os ligados à falta de confiança no Poder Legislativo e nos seus representantes, persistem mesmo após o aumento das oportunidades de participação política *online* (Bobbio et al, 1998; Coleman & Blumler, 2009; Giddens, 2006, 2011; Gomes, 2005a, 2005b; Manin, 1997; Leston-Bandeira, 2012; Latinobarômetro, 2018; Tibúrcio, 2017).

Em resumo, a expectativa de que a Internet e as Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) pudessem reduzir a crise de representatividade e aproximar representantes e representados não se confirmou mesmo com a oferta, pelas próprias instituições políticas, de um amplo acervo de ferramentas de participação política *online*. Conforme observam alguns autores (Coleman & Blumler, 2009; Leston-Bandeira, 2012), embora os parlamentos nunca tenham oferecido tantas oportunidades de envolvimento civil e participação política como nos tempos atuais, por outro lado, também tem aumentado o ceticismo público em relação a essas instituições.

O foco desta tese é tentar identificar as causas que impedem a redução da crise da representatividade, mais especificamente em relação à tentativa de aproximação entre parlamento e sociedade, por meio da participação política *online* proporcionada pelos parlamentos. A partir das respostas encontradas no referencial teórico e nas pesquisas empíricas realizadas, espera-se poder contribuir para que as tecnologias digitais de participação política possam efetivamente contribuir para atender a requisitos importantes para a democracia participativa.

Como referencial inicial, parte-se da premissa de que as plataformas institucionais digitais de participação política dos parlamentos possuem um grande potencial para conectar a esfera política e a civil numa produção conjunta e compartilhada de leis e políticas públicas. O trabalho parte também da premissa de que, como criadores dos canais digitais de interface entre esfera política e civil, os parlamentos não só promovem, como também estimulam o envolvimento político *online*. Dessa forma, ao contribuir diretamente para o processo legislativo, sugerindo novas leis, apoiando as sugestões de outros usuários ou comentando e votando a favor ou contra propostas legislativas em tramitação, o cidadão sente-se, em princípio, cocriador juntamente com o legislador, situação que tem um enorme potencial para empoderar e estimulá-lo ao exercício de uma cidadania mais ativa.

Não se pretende, neste trabalho, estudar o vasto campo do processo legislativo ou discutir o potencial da Internet e das tecnologias digitais para aprimorar a democracia ou aprofundar mais ainda a imensa exclusão que separa os mais ricos dos mais pobres. Essa discussão já foi feita no final do

---

<sup>1</sup> Esse tema será debatido nos capítulos seguintes.

século passado, quando os computadores pessoais, conectados à então incipiente Internet, propiciaram à humanidade acumular instantaneamente uma vasta gama de conhecimentos de qualquer parte do mundo e desempenhar atividades diversas sem precisar sair de casa.

A discussão epistemológica que está a ser conduzida, no momento, e que nos estimula ao debate, tem que ver com os efeitos dessas inovações na sociedade, ou melhor, em grupos específicos da sociedade, visto que não se pode proceder a generalizações a partir de modelos participativos e públicos tão diferentes e dispersos geograficamente. Para facilitar a caminhada, parte-se da conclusão de dois outros trabalhos doutorais, ambos a corroborar uma necessária reforma do modelo liberal em direção ao reconhecimento de que os modelos participativo e deliberativo devem inserir o cidadão no centro das decisões políticas.

A primeira tese, defendida por Sivaldo Silva (2009), define três requisitos que atuam como um tripé para a existência de um modelo mais forte de democracia para a interface digital do Estado com os cidadãos: publicidade (tornar o Estado mais transparente para o cidadão), responsividade (torná-lo mais apto a responder às demandas da sociedade) e porosidade (torná-lo mais aberto à opinião pública).

A segunda tese, de Francisco Marques (2008), preocupou-se em examinar os mecanismos de comunicação digital voltados para a participação política que vêm sendo oferecidos à esfera civil pelas instituições públicas políticas. O autor sugere um redesenho das instituições estatais com base em três aspectos complementares: disponibilização de informação política e demais habilidades cívicas; estímulo ao envolvimento dos indivíduos no processo de discussão e tomada de decisões; e existência de mecanismos que permitam ao cidadão contribuir mais diretamente para questões de interesse público.

A preocupação da tese é fundamentalmente com as ferramentas digitais dos *websites* legislativos, criadas exclusivamente para permitir a participação política no processo legislativo. É importante destacar, no entanto, que ambos os estudos acadêmicos citados acima foram realizados num contexto onde, embora já sob o manto da Internet, essas tecnologias digitais ainda não existiam. No entanto, como as categorias analíticas estudadas pelos dois autores ainda se encontram atuais, ambos os trabalhos se encaixam no cenário atual, embora os estudos de caso utilizados para corroborar as hipóteses levantadas na época já não se sustentassem.

Não é objetivo, desta tese, examinar o processo de comunicação do parlamento com a sociedade, como os média institucionais (TV, rádio, jornal e agência de notícias), as redes sociais, as ouvidorias e outros canais instituídos com esse propósito. Esse tema não será ignorado, mas apenas

servirá de exemplo para demonstrar como o parlamento digital tem procurado aprimorar o relacionamento com a sociedade civil. Também não se pode ignorar o importante papel desempenhado pelo cidadão nessa aproximação, ao exercer pressão política de fora para dentro dos parlamentos, seja através de mais informação, transparência institucional, *accountability* ou participação política.

Parte-se do pressuposto, nesta tese, que conflitos de interesse entre representantes e representados fazem parte do jogo político. Há, por trás desse cenário, uma batalha milenar entre classes. De um lado, a esfera política ainda não parece estar disposta a dividir com a sociedade o poder hegemónico que possui. Do outro, os cidadãos – pelo menos os mais ativos politicamente – desejam participar cada vez mais nas decisões políticas de interesse coletivo, bem como monitorar as atividades dos representantes eleitos.

Para se chegar aos resultados esperados, é preciso que o olhar epistemológico se fixe sobre as tecnologias institucionais digitais de participação política dos parlamentos e os dois atores envolvidos no processo participativo: os representantes e os representados. No primeiro caso, propõe-se avaliar a capacidade das ferramentas digitais de participação política para colaborar efetivamente com o processo legislativo nas suas três fases (elaborar, analisar/discutir e votar/assinar propostas). Quanto aos parlamentares, o foco é descobrir como se dá o envolvimento direto com o cidadão na participação política *online* e como eles aproveitam a contribuição popular com o objetivo de aprimorar o processo legislativo. Em relação aos representados, a busca é pelos pontos positivos e negativos da participação política através das tecnologias digitais dos *websites* parlamentares.

Procura-se também tentar contribuir com uma melhor definição de participação política institucionalizada, por meio das tecnologias digitais legislativas, com base nos dois modelos tradicionais: convencional e não convencional. Nesse sentido, a parte empírica desta tese irá ocupar-se de duas frentes de pesquisas: prospeção e estudo de caso.

A primeira visa fazer um mapeamento exploratório geral inicial das ferramentas institucionais digitais de participação política de diferentes parlamentos. O desafio que se apresenta é observar, analisar e identificar a capacidade que as ferramentas institucionais digitais de participação política dos parlamentos possuem para contribuir com as três etapas do processo legislativo (elaborar, analisar e votar proposta legislativa). Trata-se de uma prospeção, um estudo exploratório inicial e sem preocupações metodológicas exigidas a uma tese de doutoramento, com o objetivo de levantar dados e informações iniciais acerca das funcionalidades das ferramentas institucionais digitais de *websites* legislativos. Para que a pesquisa não se prenda à realidade particular de um único parlamento ou

região, a análise prospetiva exploratória da participação política *online* propõe-se analisar um número expressivo de parlamentos de dois continentes tão distantes geográfica quanto politicamente: 19<sup>8</sup> da América Latina e 27 da Europa. Espera-se também, por meio de uma análise quantitativa, perceber quais as ferramentas institucionais digitais mais comumente utilizadas pelo maior número de parlamentos e se há uma preponderância de um continente sobre outro em relação à quantidade e qualidade dos recursos digitais empregados.

A segunda frente prende-se a um estudo de caso do Senado Federal do Brasil, com três diferentes pesquisas, com o objetivo de explorar, a nível mais profundo, um dos 46 parlamentos que serviram de base à primeira frente de investigação. Na primeira dessas pesquisas, de caráter descritivo e analítico, a ideia, num primeiro momento, é fazer o mapeamento mais amplo do processo de comunicação daquela casa legislativa com a sociedade, incluindo também, nessa análise, as redes sociais, os média internos e outros serviços públicos prestados à sociedade. Num segundo momento, o foco estará voltado especificamente para o e-Cidadania, plataforma institucional digital de participação política da instituição.

A segunda pesquisa dessa frente é um inquérito (sondagem de opinião) aplicado a um público específico de 40 usuários do e-Cidadania, com dois objetivos básicos. O primeiro é levantar o perfil pessoal, político e de uso da Internet dos inquiridos. Várias pesquisas apontam que o perfil básico do cidadão que participa da política mais diretamente é de homens brancos, mais jovens, com maior grau educacional e poder económico. Será que a Internet e as tecnologias digitais, por serem mais acessíveis e reduzirem tempo e despesas materiais, permitiram a inclusão de um público mais diversificado e, dessa forma, alteraram esse perfil? O segundo objetivo do inquérito é descobrir como os inquiridos avaliam a participação política *online* e as respetivas experiências com a plataforma do Senado.

Finalmente, a terceira pesquisa dessa segunda frente será a realização de entrevistas em profundidade aos dois gestores do e-Cidadania. Essa fase será a última, porque visa levantar dados específicos com base nos resultados obtidos nas demais pesquisas conduzidas nesta tese. A ideia é apurar se os parlamentares estão cientes dos problemas apontados nas restantes pesquisas, bem como descobrir se há propostas para aprimorar a experiência cidadã de participação política e reduzir ou acabar com as barreiras que se apresentam para o desenvolvimento da plataforma.

---

<sup>8</sup> O Panamá foi excluído da lista porque o *site* do parlamento não permitiu o acesso.

Após o levantamento de dados e a análise de cada pesquisa, primeiro isoladamente, e, depois, conjuntamente, e o cruzamento de informações obtidas na primeira e na segunda frentes de investigação, uma última secção deste capítulo terá como foco uma fase propositiva. O objetivo é identificar e caracterizar o tipo específico de participação política que ocorre através das tecnologias digitais dos *websites* legislativos, bem como sugerir o emprego de boas práticas voltadas para a ampliação, o aprimoramento e o fortalecimento do envolvimento do cidadão no processo político e do relacionamento entre parlamento e sociedade.

Espera-se que essas pesquisas possam apontar os pontos positivos e negativos das ferramentas institucionais digitais de participação política dos parlamentos e responder a algumas perguntas que se apresentam. A principal delas gira em torno de um questionamento maior, dividido numa série de outras perguntas menores: é possível afirmar que as contribuições cidadãos (*inputs*) geram resultados (*outputs*) positivos e benéficos para a sociedade? Se a resposta for não, qual o caminho a percorrer para que os *outputs* possam efetivamente converter-se em benefícios de interesse público? Se a resposta for sim, cumpre-nos descobrir se há um limite de participação política que os parlamentares estão dispostos a aceitar, e como se dá o relacionamento entre os dois atores (representantes e representados) para delimitar o espaço de cada um durante o processo de participação política. Serão todas as demandas populares que atendem às regras da plataforma analisadas pelos parlamentares, com base em dados técnicos e imparciais, ou apenas algumas, e sob que justificativas?

Não se tem a pretensão, com este trabalho, de resolver os amplos problemas que envolvem o campo da participação política, tema tão complexo quanto profundo, mas apenas analisar, isoladamente, como as ferramentas e plataformas institucionais de participação política *online* podem contribuir para aproximar parlamentos e cidadãos e reduzir o ceticismo popular relativamente à política e aos políticos.

A partir das conclusões epistemológicas, a ideia é tentar contribuir com algumas sugestões, mas não apontar soluções gerais para resolver todos os problemas da participação política nos parlamentos. Parte-se do princípio de que resolver o problema da participação política, como um todo, envolve ruturas profundas em estruturas hegemónicas e complexas, tema que tem vindo a ser exaustivamente abordado pela academia. A título de argumentação, seria necessário, por exemplo, abordar questões que envolvem a exclusão nas suas mais variadas vertentes (social, digital, económica, cultural, política) e as causas que a provocam, entre as quais a miséria que aflige parte

considerável da humanidade. Esse tema será abordado de forma breve, mas não se ambiciona, neste trabalho, buscar soluções para esse grave problema de amplitude global.

O interesse geral é compreender um fenômeno social e comunicacional concreto que ocorre entre parlamento e cidadão, com o objetivo de permitir uma influência mais direta da sociedade na política para além das eleições e, assim, propiciar um modelo de democracia mais forte.

### **1.1.1 Interesse particular**

O desejo de estudar este tema partiu da experiência profissional da autora como jornalista do Senado Federal do Brasil, fazendo parte da equipe que, em 2011, começou a estudar a implantação da plataforma digital de participação política da instituição, o e-Cidadania. Apesar de nunca ter trabalhado diretamente com a plataforma, a autora escreveu alguns artigos sobre o tema para o Jornal do Senado. Atualmente, exerce funções na escola de governo do Senado, num edifício separado da sede, de forma que o seu contacto com o e-Cidadania é apenas na condição de cidadã comum.

Esta breve introdução tornou-se necessária para justificar que, embora seja funcionária do Senado, a autora da tese não tem qualquer ligação particular ao e-Cidadania que possa interferir no seu papel de investigadora. O propósito é tentar compreender um fenômeno social de forma objetiva, procurando contribuir para estudos mais relevantes sobre o complexo relacionamento entre parlamento e cidadão no campo da participação política.

Esse é, portanto, um tema de interesse particular. A possibilidade de os cidadãos poderem participar mais diretamente na política, para além do período eleitoral, na expectativa de ampliar e aprimorar a participação política, o relacionamento entre representante e representado e, conseqüentemente, a democracia, é um assunto que instiga a autora enquanto pesquisadora e a entusiasmo como cidadã.

O seu principal campo de interesse divide-se em duas fases. A primeira relaciona-se com a observação e análise das ferramentas e/ou plataformas institucionais digitais dos *websites* legislativos, apontando em quais das três áreas do processo legislativo (elaborar, analisar/discutir e votar/assinar propostas) os cidadãos podem participar. A segunda fase consiste em, a partir das respostas obtidas no inquérito aos usuários, compreender qual é o potencial efetivo que possui o cidadão para influenciar a decisão política. O cruzamento das duas fases auxiliará a compreensão sobre se as ferramentas ou plataformas digitais se traduzem, efetivamente, em oportunidades para ampliar e aprimorar a

democracia participativa e o relacionamento entre parlamento e sociedade, ou se são meros repositórios de sugestões que podem ser ou não consultadas, dependendo do interesse político.

Para atingir os objetivos propostos, muitos autores clássicos e contemporâneos foram convidados a juntarem-se ao esforço empreendido na abordagem teórica. A bibliografia utilizada também foi necessária como guia para a definição das metodologias aplicadas na parte empírica da tese, com a finalidade de alcançar os resultados esperados.

Esse caminho foi percorrido com a ajuda de filósofos, teóricos políticos e/ou acadêmicos, fundamentais para a elaboração da estrutura teórica e para a condução da experimentação empírica. Autores como John Locke, Charles Montesquieu e Joseph Schumpeter defenderam o modelo liberal de democracia. Os dois últimos advogaram que a participação do cidadão na política deveria limitar-se à escolha dos representantes, pelo voto, por incapacidade e ignorância no trato de questões mais especializadas da área. Por outro lado, Jean-Jacques Rousseau, talvez o mais ardente defensor de uma democracia participativa radical, que muitos classificam como democracia direta, junta-se a outros teóricos não menos importantes, como Jürgen Habermas, Carole Pateman e Benjamim Barber, na defesa da democracia participativa. Eles argumentavam que os indivíduos são portadores de opiniões racionais e, portanto, deveriam participar mais diretamente nos processos e nas decisões políticas.

Como a intervenção mais direta do cidadão no processo legislativo envolve os limites da representação política e o relacionamento entre parlamentar e cidadão, consideramos necessário aprofundar a discussão em torno do sistema representativo sob a visão de alguns autores. Hanna Pitkin, Norberto Bobbio, Bernad Manin, Michael Mezey e Nádia Urbinati, entre outros, foram essenciais para compreender melhor os conceitos e bases da representação política. A tradução de todos os textos em língua estrangeira é da exclusiva responsabilidade da autora.

A sua experiência pessoal como repórter de veículos impressos, assessora de comunicação de parlamentares e jornalista do Senado Federal foi também essencial para a trajetória percorrida, porque facilitou o acesso a pessoas e documentos. Não menos importantes foram as disciplinas estudadas na Universidade de Brasília, em parceria de cotutela com a Universidade do Minho, pois ajudaram à compreensão de conceitos essenciais à elaboração da tese.

Finalmente, é importante deixar registado que a escolha da Universidade do Minho não foi por acaso. Além de ser uma das melhores universidades portuguesas, a Uminho possui um ótimo histórico de parceria com a Universidade de Brasília, instituição onde a autora realizou a sua graduação, especialização e mestrado. Ainda pesou nessa escolha o desejo antigo de conhecer melhor Portugal,

país dos seus avós e da sua segunda cidadania. Dessa forma, a jornada no doutoramento foi também um processo de autoconhecimento e resgate das suas raízes.

## 1.2 OBJETIVOS

Com base na delimitação temática, no problema da pesquisa e nos resultados pretendidos, os objetivos gerais e específicos desta tese são os que a seguir enumeramos.

### **1.2.1 Objetivo geral**

Compreender e caracterizar o processo de participação política *online* que ocorre por meio das ferramentas institucionais digitais criadas no âmbito do Parlamento para permitir a contribuição popular no processo legislativo.

### **1.2.2 Objetivos específicos**

- a) Caracterizar o processo de participação política *online* dos parlamentos e as interfaces com as fases do processo legislativo, bem como o processo de comunicação de um parlamento digital com a sociedade, através dos *websites*, especialmente a plataforma institucional digital de participação política.
- b) Compreender qual o perfil dos usuários de participação política *online* dos parlamentos, bem como que percepção possuem sobre esse tipo específico de mecanismo participativo através das plataformas institucionais digitais.
- c) Identificar qual a percepção dos gestores públicos responsáveis pela participação política *online* nos parlamentos em relação à eficácia democrática das plataformas institucionais digitais e que soluções apresentam para resolver problemas apontados como barreiras que impedem que essas plataformas fortaleçam a democracia participativa.
- d) Sugerir a adoção de pressupostos que tenham por objetivo aprimorar a participação política *online* dos parlamentos, nas diferentes fases do processo legislativo, através de plataformas digitais institucionais.

### 1.3 PARÂMETROS METODOLÓGICOS

A metodologia epistemológica geral desta tese é a indutiva, muito utilizada em várias áreas do conhecimento para, a partir de premissas verdadeiras e da observação minuciosa e criteriosa do objeto, se chegar a conclusões que podem ou não ser verdadeiras, mas que acrescentam novas informações ao conhecimento já existente.

Conforme o filósofo inglês Francis Bacon (1620/ 2002), autor, no século XVII, do raciocínio indutivo como método de investigação científica, as pessoas precisam de ser conduzidas aos factos particulares, que, obtidos por meio da observação e experimentação, as levará à formação de noções e axiomas próprios pela verdadeira indução.

Com base no método baconiano, o conhecimento é obtido a partir da aplicação adequada das regras estipuladas na pesquisa empírica. No método indutivo, é preciso partir de factos concretos – a experimentação – para se chegar às formas gerais – a abstração –, com o objeto de descobrir causas e leis. “Mas a indução que será útil para a descoberta e demonstração das ciências e das artes deve analisar a natureza, procedendo às devidas rejeições e exclusões, e depois, então, de posse dos casos negativos necessários, concluir a respeito dos casos positivos” (Bacon, 2002, pp. 82-83).

Embora o método indutivo tenha sido empregado para análise geral da tese, como conclusão do referencial teórico levantado e das quatro pesquisas empíricas realizadas, cada uma dessas fases específicas do trabalho doutoral adotou um percurso metodológico próprio, que será discriminado, em síntese, a seguir. A indução permeou todo o percurso de trabalho, mas foi mais acentuadamente empregada no final, com o cruzamento dos dados das quatro pesquisas e, depois, comparando os resultados com o levantamento bibliográfico.

Com o objetivo de não produzir uma narrativa muito extensa e exaustiva da metodologia, a descrição mais específica das pesquisas será realizada na introdução de cada título a que se refere.

#### **1.3.1 Percurso metodológico teórico**

Para o cumprimento dos objetivos teóricos delineados para esta tese, as leituras realizadas compreenderam três diferentes etapas metodológicas.

1) Realização de pesquisa bibliográfica e documental. As leituras realizadas ao longo do doutoramento foram direcionadas para o levantamento bibliográfico e documental com o objetivo de sedimentar uma estrutura teórica necessária à compreensão e análise da participação política *online* no âmbito do Estado, mais especificamente a do Poder legislativo.

Para abarcar todo o conteúdo necessário para o desenvolvimento da tese, o referencial teórico abrangeu outros três temas adjacentes à participação política e conexos entre si: a) Democracia: bases conceituais e modelos; b) Representação política: bases conceituais e modelos e c) Parlamento: origem, evolução e comunicação.

2) Matrícula em disciplinas lecionadas na Universidade de Brasília (UnB), em especial a de “Introdução à democracia digital” e a de “Internet, política e poder”, que permitiram ampliar a estrutura teórica e ter contacto com académicos especialistas no tema da tese.

3) Publicação, em revistas especializadas com conceito Qualis Capes A2<sup>9</sup> pelo Ministério da Educação e Cultura (MEC) de dois artigos académicos que refletissem o conhecimento obtido durante o percurso doutoral. Um deles teve como título “A transparência e os desafios dos sites públicos na sociedade da informação<sup>10</sup>”, e o outro, “Da opinião à cooperação: uma reflexão sobre a participação do cidadão na democracia digital<sup>11</sup>”.

### 1.3.2 Percurso metodológico empírico

Os experimentos empíricos realizados para o doutoramento compreenderam quatro pesquisas divididas em duas frentes: uma de prospeção inicial e outra de estudo de caso.

1) A única pesquisa da primeira frente é a de prospeção, de carácter exploratório inicial e sem grandes preocupações metodológicas, mas serviu de apoio para as restantes pesquisas. Cinge-se à observação e análise da participação política *online* em 46 parlamentos (19 da América Latina e 27 de países membros da União Europeia), com o objetivo de observar o que está a ser disponibilizado, a nível global, ao cidadão, para que ele possa participar mais diretamente na política para além do período eleitoral. Com o mapeamento e o cruzamento dos dados encontrados, duas diferentes classificações foram aplicadas. A primeira, quanto ao *processo legislativo*, teve por objetivo a observação e a análise exploratória das funções de cada ferramenta digital de participação cidadã dos *websites* legislativos, com o objetivo de descobrir o que elas possuíam em comum com as funções do processo legislativo (elaborar, analisar/discutir e votar propostas legislativas). Num segundo momento, foram classificadas,

---

<sup>9</sup> O Qualis Capes é um sistema criado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), agência vinculada ao Ministério da Educação e Cultura (MEC), com o objetivo de classificar a produção científica dos programas de pós-graduação brasileiros, com base em artigos publicados em diversos periódicos, revistas, anais e livros científicos, englobando todas as áreas do conhecimento. A classificação vai de A1 – nota mais alta –, passando por A2, B1, B2, B3, B4, B5, até C, esta última com peso zero. Para periódicos, a classificação Qualis Capes de A1 e A2 compreendem os de excelência internacional; B1 e B2, de excelência nacional; B3, B4 e B5, de excelência média. Informações obtidas pelo *link* <https://blog.doity.com.br/o-que-e-qualis-capes/>.

<sup>10</sup> Ver em [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/222/ril\\_v56\\_n222\\_p265](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/222/ril_v56_n222_p265)

<sup>11</sup> Ver em [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/57/227/ril\\_v57\\_n227\\_p193.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/57/227/ril_v57_n227_p193.pdf)

para efeitos desta tese, as ferramentas institucionais digitais em três categorias conforme a *ocorrência*, com base no uso mais ou menos frequente por um número maior de parlamentos: habitual, eventual e singular. Por último, foi realizada uma análise das informações recolhidas sobre a participação política *online* dos parlamentos dos dois continentes, com a finalidade de perceber se há ou não preponderância de um sobre o outro em relação ao desenvolvimento de uma democracia mais participativa.

Na segunda frente, situam-se as restantes três pesquisas, todas voltadas para o estudo de caso do e-Cidadania:

2) Observação e descrição dos canais e processos de comunicação do Senado Federal, por meio do *website*, com a finalidade de mostrar, a título de exemplificação, como funciona, em âmbito mais geral, um parlamento digital. Em seguida, a pesquisa centra-se mais especificamente no e-Cidadania, a plataforma institucional digital de participação política da instituição, para analisar como aquela casa legislativa tem lidado com as contribuições cidadãs no processo legislativo.

3) Realização de inquérito (sondagem de opinião) para coleta de dados de 40 usuários de recursos digitais, de um universo de 146 convidados (27,39%) entre os autores das 156 sugestões cidadãs apresentadas pelo e-Cidadania desde a criação da plataforma, em 2012. Houve dois tipos de perguntas: estruturadas e fechadas, com base na Escala *Likert*, e não estruturadas e abertas, de resposta opcional. O objetivo do inquérito foi explorar o perfil pessoal e político dos inquiridos, bem como a percepção deles em relação à participação política *online* dos parlamentos.

4) Entrevista pessoal em profundidade com os dois principais gestores da participação política *online* do Senado brasileiro, através de perguntas estruturadas e semiestruturadas abertas, com o objetivo de recolher informações sobre projetos, falhas, barreiras e benefícios das tecnologias institucionais digitais de participação política da instituição.

#### 1.4 PLANO DE TESE

A elaboração da tese foi estruturada em duas etapas: na primeira está todo o embasamento teórico e, na segunda, as pesquisas empíricas e os resultados obtidos.

A primeira etapa – a teórica – compreende dois capítulos. O capítulo<sup>12</sup> 2, intitulado “Democracia, representação e parlamento” é dividido em três secções, cada uma sobre um dos termos do título principal. O ponto 2.1, intitulado “Democracia: bases conceituais e tipos”, proporciona uma visão conceitual genérica do sistema democrático e de alguns tipos de democracia, na visão de David Held, para, depois, tecer um debate entre autores que defendem um modelo mais direto e participativo de democracia e outros que advogam um modelo mais indireto e representativo.

A secção 2.2, intitulada “Representação política: bases conceituais e modelos”, inicia com uma breve história de como surgiu o termo representação enquanto atividade política e, em seguida, discute diferentes conceitos para o termo, tendo como base a noção de presença (representante) e ausência (representado). Também se preocupa, esta secção, em distinguir modelos e funções representativas, partindo do tipo de relacionamento que se pretende construir entre representante e representado. No final, alguns autores revezam-se no debate da representação como sistema democrático ou antidemocrático, bem como da necessidade e dos limites do sistema representativo enquanto substituto da participação direta da população na política.

A “origem, evolução e comunicação dos parlamentos” é o título da terceira e última secção, que se dedica a explorar como as instituições parlamentares se originaram e se desenvolveram ao longo da história da política. O interesse recai especialmente sobre o relacionamento entre parlamento e sociedade, percorrendo ainda o jogo de poderes que marcou o convívio entre os poderes Legislativo e Executivo. Esta foi a parte do percurso teórico que mais se fundamentou em fontes documentais, sobretudo de textos extraídos de *websites* legislativos, motivo pelo qual também é a parte mais descritiva da tese, devido ao considerável relato de eventos, situações e datas citadas que marcaram ruturas históricas. A escassez de documentos oficiais a confirmar alguns factos e datas, relatados conforme pontos de vista particulares, não raras vezes proporcionaram informações adversas e até contraditórias entre si. Nesses casos específicos, a opção foi ora explicar a divergência de dados, ora optar pelo texto mais conveniente com base na trajetória desta tese.

Com o objetivo de evidenciar as principais fases evolutivas pelas quais passaram os parlamentos, vários subtítulos menores foram inseridos neste último subtítulo, cada um a relatar um momento histórico singular. Dessa forma, a construção do texto inicia-se com os factos que deram origem aos primeiros parlamentos, na antiguidade, até se tornarem instituições formais. A linha

---

<sup>12</sup> O primeiro capítulo é dedicado à introdução e à explanação dos caminhos de construção da Tese.

temporal dos parlamentos passa ainda pelas mudanças ocorridas entre os séculos XIX e XX, com o advento da comunicação de massa, e depois com a Internet, no século XXI.

O capítulo 3 da parte teórica, intitulado “Participação política: conceitos, modelos, Internet”, é totalmente dedicado ao tema central da tese, partindo de uma discussão mais genérica até chegar ao objeto de estudo; ou seja, a participação política *online* através das ferramentas e plataformas institucionais digitais dos *websites* legislativos. Este capítulo divide-se também em três secções. A primeira inicia-se com a discussão mais genérica de participação política para além das eleições; passa pelo conceito de modelo convencional e não-convencional de participação política, essencial para a compreensão dos novos modelos propostos para a tese; e conclui com uma breve discussão sobre a crise representativa e os seus reflexos. A segunda secção ocupa-se da discussão dos modelos alternativos de participação política: a democracia participativa e a democracia deliberativa. A terceira e última secção debruça-se sobre o tema da participação política *online* até alcançar os *websites* legislativos, foco específico da tese.

A segunda etapa da tese – a experimentação empírica – abarca todo o capítulo 4, com duas frentes de pesquisas: a primeira, com uma pesquisa, e a segunda, com três. A primeira pesquisa, de prospeção exploratória, observou e analisou as tecnologias institucionais digitais de participação política de 46 parlamentos (27 parlamentos de países membros da União Europeia e 19 da América Latina). Como vários parlamentos são bicamerais e, portanto, possuem duas casas legislativas (Câmara e Senado), foram, no total, 36 *websites* europeus e 27 latinos, somando, ao final, 63 portais na internet. Com base nos resultados, foram mapeadas e classificadas ferramentas e recursos digitais utilizados convencionalmente por um maior número de parlamentos, com base em três categorias criadas para esta tese: habituais, com uso mais frequente; eventuais, menos utilizadas; e singulares, criadas singularmente para uso de um único parlamento. Uma segunda análise exploratória, quanto ao *processo legislativo*, buscou descobrir o que as ferramentas institucionais digitais de participação política dos parlamentos tinham em comum com as etapas do processo legislativo, com base em três categorias: elaborar, analisar/discutir e votar propostas. Uma quarta categoria (conhecer) foi inserida, com o objetivo de analisar recursos das plataformas voltados para o aperfeiçoamento cívico e cultural de práticas democráticas. A análise dos resultados ajudou a estabelecer se há, entre os dois continentes, a predominância de um sobre o outro, em relação à percentagem de *websites* legislativos que mais oferecem ferramentas de participação política *online* e em relação à qualidade dos mecanismos participativos para aprimorar a experiência participativa.

Na segunda investigação, é realizado um estudo mais aprofundado sobre o Senado Federal brasileiro, a título de ilustração de como funciona, em termos mais amplos, um parlamento digital, especificamente em relação aos meios e processos de comunicação usados para ampliar e aprimorar o relacionamento entre Poder Legislativo e sociedade. A secção inicia-se com um breve relato sobre a Secretaria de Comunicação (Secom), passando por outras áreas e serviços públicos voltados para o atendimento do público, inclusive cursos e concursos destinados à formação cívica. Esta secção trata ainda de descrever as funcionalidades do e-Cidadania, plataforma institucional digital de participação política da instituição, fazendo um levantamento, através de uma análise exploratória e de documentos, de como o parlamento tem lidado com as contribuições cidadãs.

A terceira pesquisa foi conduzida por meio de um inquérito (sondagem de opinião) respondido por 40 usuários, todos autores de sugestões populares apresentadas pelo e-Cidadania que alcançaram o número de apoios mínimos (20 mil) para serem analisadas pelo Parlamento. O inquérito mapeou o perfil pessoal e político de cada um, bem como a sua percepção em relação a três pontos: as ferramentas digitais de participação política, em termos gerais, a experiência particular deles com o e-Cidadania e a opinião de cada um sobre como deve ser a participação do cidadão na política. Uma análise quantitativa e qualitativa das respostas foi realizada para observar, quantificar e classificar respostas semelhantes e, por meio de uma análise do conteúdo, identificar quais os pontos positivos e negativos das ferramentas de participação política *online* promovidas pelos parlamentos.

A quarta pesquisa foi conduzida através de entrevistas pessoais em profundidade, com perguntas estruturadas e semiestruturadas abertas, realizadas aos dois principais gestores das ferramentas institucionais de participação política *online* do Senado brasileiro. Após terem acesso à parte dos resultados das restantes pesquisas, eles foram incitados a discorrer sobre temas pertinentes para a plataforma digital de participação política da instituição (e-Cidadania), como projetos para o aperfeiçoamento do processo de democracia participativa, problemas apontados e soluções propostas.

No final, procedeu-se a um cruzamento de dados das quatro pesquisas, com o objetivo de, por meio da análise indutiva, contribuir para a parte propositiva desta tese, última secção deste capítulo. A preocupação principal foi identificar e caracterizar o tipo específico de participação política *online* que ocorre através dos *websites* legislativos, tendo como ponto de partida os tradicionais modelos convencional e não-convencional. Como resultado, dois novos modelos de participação política *online* nos parlamentos foram formulados, partindo do interesse político em analisar e votar as contribuições dos cidadãos e do compromisso dos parlamentares com as regras estipuladas para a participação política institucional.

## 2. DEMOCRACIA, REPRESENTAÇÃO E PARLAMENTO

Neste capítulo, tópicos intrinsicamente ligados entre si e basilares para o desenvolvimento da tese estão presentes: democracia, representação política e parlamento. São três temas caros e fundamentalmente necessários para a introdução do capítulo seguinte, que trata exclusivamente da participação política, objeto central da tese. Não se pretende, com esses poucos escritos, aprofundar a complexa área da ciência política com o objetivo de esgotar os estudos em torno dos temas abordados, mas apenas introduzir conceitos básicos e necessários para o desenvolvimento da tese.

### 2.1 DEMOCRACIA: BASES CONCEPTUAIS E TIPOS

Nesta secção, a preocupação central é abordar alguns conceitos sobre democracia, tema tão antigo quanto controverso. O objetivo principal não é investigar profundamente o sistema democrático, mas introduzir noções gerais sobre democracia participativa e democracia liberal, bem como os seus respetivos modelos, na visão de David Held (1987). Para que essa conceptualização não permanecesse somente no campo descritivo, passa-se, em seguida, a um debate entre autores clássicos de diferentes correntes democráticas, nomeadamente Jean Jacques Rousseau, John Locke, Montesquieu, os chamados Federalistas estadunidenses e Joseph Schumpeter.

#### 2.1.1 Um conceito mutável

O termo “democracia” tem origem na palavra grega *demokratía*, formada etimologicamente pelo radical grego *demo* (povo) e *Kratia*<sup>13</sup> (poder) que, juntos, significam “poder do povo”. Na atualidade, o termo tem que ver com o poder na tomada de decisão na *polis* (cidade-estado). Dessa forma, pode-se traduzir mais amplamente o significado da palavra democracia como “poder do povo na tomada de decisão do Estado”.

Discutir democracia é percorrer o longo percurso da história da civilização e o jogo de poder que sempre existiu entre os homens. Historicamente, a ideia de sociedade democrática surgiu no contexto da antiga Grécia, aproximadamente no ano 500 a.C., mas pode dizer-se que essa definição se foi moldando ao longo do tempo conforme as diferentes épocas e realidades.

---

<sup>13</sup> Os significados foram retirados do *link* <https://www.gramatica.net.br/origem-das-palavras/etimologia-de-democracia/>

Tema controverso e ainda hoje sem uma definição precisa consensual, o que é possível afirmar é que, em regra geral, a maioria dos governos, independentemente do sistema político que defendem, dizem-se a favor da democracia, o que torna o conceito mutável, de acordo com os diferentes regimes governamentais. Genericamente, entretanto, o sistema democrático pode ser compreendido, em sentido mais amplo, como um regime político em que a soberania é exercida pelo povo, diretamente, ou por meio de representantes eleitos por ele. Mas o significado exato do termo envolve muitos aspetos, de forma que mesmo essa definição mais abrangente também é controversa.

O economista e cientista político austríaco Joseph Schumpeter (1961), por exemplo, afirmava que definir a democracia como o governo do povo não é “suficientemente exato”, porque há uma infinidade de definições possíveis para a palavra e mesmo os conceitos de *demos* e *kratia* são passíveis de uma discussão mais profunda.

Abraham Lincoln, ex-presidente dos Estados Unidos no período de 1861 a 1865, tornou célebre a sua definição de democracia, pronunciada no Discurso de Gettysburg, na cerimónia de inauguração do Cemitério Nacional de Gettysburg, no ano de 1863. “A democracia é o governo do povo, pelo povo, para o povo”, frase gravada no Memorial de Lincoln, em Washington<sup>14</sup>.

Enfim, há uma infinidade de frases que se esforçam por definir democracia, sem, contudo, alguma delas jamais ter alcançado o consenso. Mas é possível, no entanto, adotar algumas premissas básicas com as quais todos concordem ou, pelo menos, das quais não discordem. Uma delas é descrita por Norberto Bobbio (1986) no clássico livro *O futuro da democracia*:

[...] o único modo de se chegar a um acordo quando se fala de democracia, entendida como contraposta a todas as formas de governo autocrático, é o de que a considera caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem *quem* está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais *procedimentos*. (p. 17)

Outra premissa que pode ser entendida como regra básica e indiscutível é que as decisões, numa democracia, são tomadas com base na maioria de uma coletividade ou de um grupo.

Ao aceitar essas ideias iniciais como básicas, é inegável reconhecer que, ao longo da história, tenham ocorrido avanços políticos institucionais que permitem concluir pela evolução do sistema democrático em direção a uma sociedade mais participativa, como será discutido ao longo da tese. No entanto, para melhor se compreender o sistema democrático, é preciso, antes de mais, distinguir os principais modelos de democracia.

---

<sup>14</sup> Fonte: *O Portal da História*, recuperado do link <https://www.argnet.pt/portal/discursos/novembro01.html>.

### **2.1.2 Modelos de democracia**

Existem diferentes modelos de democracia, conforme a época, as doutrinas e o nível de representatividade. Uma parte considerável dos autores define democracia em três categorias: democracia direta, indireta e semidireta, esta última sendo uma combinação das duas primeiras. Mas David Held (1987), no clássico livro *Models of democracy*, optou por adotar somente duas categorias mais amplas, de acordo com o nível de participação ou intervenção do cidadão nas decisões políticas: democracia direta ou participativa e liberal ou representativa.

O autor descreve a democracia direta ou participativa como “um sistema de tomada de decisões sobre assuntos públicos no qual os cidadãos estão diretamente envolvidos” e a democracia liberal ou representativa como “um sistema de governo que envolve 'oficiais' eleitos que tomam para si a tarefa de 'representar' os interesses e/ou pontos de vista dos cidadãos dentro do quadro de referência do 'governo de lei'" (Held, 1987, pp. 4-5).

O primeiro dos conceitos está historicamente relacionado com a Grécia antiga, especialmente com o sistema político implantado em Atenas, como será visto mais adiante. Na sociedade contemporânea, em geral, a democracia participativa é garantida por meio de dispositivos constitucionais, como são exemplo o voto, a iniciativa popular, o referendo e o plebiscito, que permitem ao cidadão participar no processo político para além da eleição. Na democracia liberal ou representativa, os representantes são eleitos para tomar decisões em nome daqueles que os elegeram para os representar. Nesse sistema, a participação do povo é limitada, porque os negócios políticos ficam a cargo dos profissionais eleitos para um mandato por tempo determinado.

Em relação à participação política, a diferença básica entre os dois sistemas é que, em síntese, na democracia liberal, o cidadão tem a participação limitada à seleção dos representantes no período eleitoral, enquanto no modelo participativo, a participação vai além do sufrágio universal, implicando o envolvimento dos indivíduos também noutras decisões políticas.

Percebe-se que Held (1987), ao classificar apenas dois modelos principais, em vez de três, como é usualmente abordado na literatura, exclui o modelo semidireto como categoria, mas inclui-o na definição do modelo direto (povo), ao lado do indireto (representativo). Dessa forma, o autor reconhece, logo à partida, ao contrário de outros autores (que o fazem em outros momentos), que o modelo semidireto acaba por ser o modelo direto possível, devido à impossibilidade de existência de um modelo puramente direto. Assim, a divisão em apenas dois modelos demonstra ser mais racional, pois já define os modelos direto e participativo como sinónimos, reconhecendo, de antemão, que o modelo

direto é impossível de se realizar no formato idealizado pelo filósofo Jean-Jacques Rousseau (1762/2002), em que cada cidadão deveria representar-se a si mesmo, sem intermediários.

Mesmo no ambiente legislativo, instituição que representa a vontade do povo, o ideal democrático de auto-governo direto pela sociedade torna-se inexecutável devido à impossibilidade de que cada indivíduo possa, isoladamente e de forma autónoma, participar da tomada de decisão política. A representação política, dessa forma, é o meio viável possível de expressão da vontade do povo.

Embora, para efeitos desta tese, o que mais interessa sejam os dois modelos mais amplos de democracia, Held (1987) destaca, no seu livro, que o objetivo central da obra não é tratar, especificamente, dos modelos diretos e liberal, mas de um abrangente leque de oito modelos construídos a partir desses dois principais. Essas oito categorias são divididas, pelo autor, em dois períodos históricos: clássico e contemporâneo, cada um com quatro modelos.

Os quatro modelos clássicos são divididos em: a democracia da antiga Atenas, dois modelos liberais (democracia protetora e democracia desenvolvimentista) e o conceito marxista de democracia direta. Dentro dos modelos contemporâneos, encontram-se a democracia competitiva elitista, o pluralismo, a democracia legal e a democracia participativa, que são, conforme destaca Held (1987), os que geram “intensas discussões e conflitos políticos” (p. 4)

O autor explica porque divide as duas categorias principais (direta e liberal) em oito, em vez de, simplesmente, se restringir a essas duas principais:

Há muito ainda a se aprender, por exemplo, sobre as diferenças entre a democracia clássica, a democracia desenvolvimentista radical, a democracia direta e a democracia participativa, ainda que elas todas possam ser rotuladas como um tipo de ‘democracia direta’. Concentrar-se nelas meramente como forma desta última é correr o risco de não perceber divergências significativas entre elas, divergências que justificam um sistema classificatório mais complexo. Um argumento similar pode ser usado acerca das “variantes” da democracia liberal. O contexto de sua utilização deverá esclarecer quaisquer ambiguidades sobre o tipo de democracia que for o tema da discussão e as similaridades e diferenças entre elas. (Held, 1987, p. 5)

Para melhor entender o sistema democrático, a representatividade e a participação política na sociedade contemporânea, é preciso reportar-se aos valores democráticos da antiga Grécia, geralmente referenciada na literatura clássica como o berço da democracia. No **modelo democrático ateniense**, todos os cidadãos tinham igual direito de discutir e decidir sobre assuntos públicos. Eram

necessários 40 encontros por ano e um quórum mínimo de 6 mil cidadãos para que a reunião, em praça pública (ágora) tivesse início (Held, 1987).

Embora a democracia direta seja o termo mais amplamente utilizado para definir aquelas reuniões, a igualdade política estava ligada a um conceito muito restrito de cidadão, que considerava somente homens brancos atenienses com mais de 20 anos. Mulheres, vassalos<sup>15</sup>, imigrantes e escravos, que somavam a maioria da população ateniense, não tinham qualquer direito à participação.

Para se ter uma ideia do que a exclusão dessas categorias significa, calcula-se que havia, na época, cerca de 80 a 100 mil escravos em Atenas, numa proporção de dois escravos para cada três cidadãos (Held, 1987). Portanto, o modelo grego de democracia direta, em que os cidadãos votavam de mãos levantadas, nas antigas ágoras, só pode ser reconhecido como tal conforme os padrões específicos de sociedade daquela época. Também é importante ressaltar, conforme bem lembra Manin (1997), que já naquela época existia um sistema representativo com forte poder de decisão, até mesmo acima das deliberações da assembleia de cidadãos.

Mesmo além dos magistrados, três outras instituições além da Assembleia, nomeadamente o Conselho, os tribunais, e os nomothetai, exerciam uma função política de grande importância. Os tribunais populares e o Conselho merecem particular atenção. Ambas as instituições desempenharam um papel fundamental em toda a história da democracia ateniense. Certos poderes dos tribunais eram considerados como decisivos (Kyrioi), notadamente na capacidade de anular decisões da Assembleia. (Manin, 1997, p. 24)

Pode-se concluir, a partir do exposto, que a democracia ateniense, ainda hoje citada como exemplo de um sistema no qual todos tinham direitos iguais, não tinha, na verdade, poder decisório, pressuposto necessário para a existência de uma democracia direta. Por esse motivo, ainda hoje é discutível se Atenas pode ser realmente considerada uma democracia, mas “inquestionavelmente, a política da antiga Atenas repousava sobre uma base altamente democrática” (Held, 1987, p. 23).

Na **democracia liberal protetora**, as instituições democráticas eleitas assumiam o papel de proteção e defesa dos interesses dos cidadãos, que ficavam livres para se dedicarem às suas atividades privadas. Cabia ao Estado, segundo Held, garantir uma estrutura de governo para assegurar a proteção dos cidadãos, e, em relação aos representantes, fiscalizar o cumprimento dos deveres do Poder Executivo. Portanto, pode-se concluir que a política era uma esfera separada da sociedade.

---

<sup>15</sup> Vassalo foi um termo que existiu durante a Idade Média para designar um indivíduo que se tornava devedor de um nobre superior que tenha lhe concedido algum tipo de benefício. Em troca do favor, o vassalo tornava-se subordinado do soberano, fazendo-lhe um juramento de absoluta fidelidade e prometendo cumprir as ordens impostas.

Na **democracia liberal desenvolvimentista**, o cidadão não devia deixar o Poder Público totalmente nas mãos dos governantes. Cabia ao indivíduo informar-se e envolver-se mais diretamente na política para garantir o comprometimento dos representantes eleitos com os assuntos públicos, com foco no desenvolvimento da sociedade. Essa corrente defendia uma interferência mínima do Estado e a emancipação política das mulheres para que também pudessem participar na discussão de temas de interesse público.

A quarta modalidade de democracia clássica, a **direta marxista**, que Held (1987) denominava como “o fim da política”, previa o desenvolvimento de uma estrutura sem distinções entre classes sociais e exploração do trabalhador. Esse modelo defendia uma revolução, que se iniciaria com a implantação do socialismo, mas que depois se concretizaria como comunismo, rompendo totalmente com as tradições anteriores.

Nesse tipo de democracia, explica Held (1987), a sociedade viveria numa espécie de cooperativa autorregulada e sem a existência de um poder político organizado; ou seja, do Executivo, Legislativo e Judiciário. Os defensores dessa ideologia não acreditavam que o sistema capitalista fosse compatível com um governo democrático, porque a estrutura de classes privilegiava somente a classe dominante e/ou governante. Do outro lado, a classe subordinada era explorada por não deter o controle dos meios de produção, poder político e económico.

Na civilização moderna e industrial de massas do início do século XX, alguns autores com visões mais negativas da sociedade e do desenvolvimento tecnológico não viam muito espaço para o desenvolvimento coletivo e a participação democrática defendidos pelo modelo marxista. A democracia direta arquitetada pelo Marxismo e implantada numa sociedade altamente heterogénea poderia levar, nas palavras de Held (1987), “a uma administração ineficaz e a uma ineficiência indesejada, à instabilidade política, e em última instância, a um aumento radical na possibilidade do governo opressivo de minorias” (p. 136).

Para evitar a ocorrência dessas possibilidades, surgiu o “**elitismo competitivo**”<sup>16</sup>, que defendia, conforme Held (1987), a legitimidade do Estado no Capitalismo, por meio de partidos rivais e competitivos, e a eleição de um parlamento constituído por uma elite treinada tecnicamente para lidar com o cargo e o poder. O cidadão, nesse modelo, é retratado como isolado e vulnerável ao poder da elite.

---

<sup>16</sup> O elitismo competitivo geralmente é referido para designar o modelo de democracia liberal defendido por Schumpeter e pelos seus seguidores.

Com a centralidade do poder nas mãos da elite e sem uma sociedade organizada, o modelo de **democracia pluralista** surge como proposta de um poder descentralizado e disperso numa enorme variedade de grupos de interesses e *status* económicos e/ou sociais distintos, todos convivendo com base em direitos garantidos constitucionalmente. Esse modelo opõe-se a qualquer tipo de monopólio de poder e centralização da decisão política, os quais restringem a atuação do cidadão ao momento eleitoral, de acordo com um formato vertical de poder. Na proposta pluralista, o poder dá-se, conforme explica Held (1987), através de um processo de negociação entre os mais variados grupos de interesses, num modelo político saudável e horizontal, que estimula o empenho e o envolvimento dos cidadãos em associações e organizações da sociedade civil.

Nesse modelo, a sociedade, por meio de partidos políticos, associações de estudantes, associações feministas, sindicatos, organizações comerciais, templos religiosos e diversas categorias profissionais diferentes são impulsionados a colaborarem entre si na resolução de problemas, reduzindo, dessa forma, o poder centralizador do governo. Embora essa corrente procure assegurar um governo das minorias, por outro lado, conforme explica Held (1987), também propicia uma distribuição inadequada do poder, em especial porque, com tantos grupos e opiniões diferentes, torna-se difícil que o governo atenda a todos.

A **democracia legal**, também chamada modelo da Nova Direita, surge, conforme define Held (1987), como proposta para restaurar a ordem liberal. Trata-se do modelo clássico de democracia liberal com governo representativo. As premissas dessa corrente são baseadas nas regras da lei, que deve limitar a atuação tanto do Estado quanto da sociedade, com o objetivo de garantir a liberdade e as iniciativas individuais na área política e económica. O governo deve ser o da maioria, com interferência mínima do Estado; e os grupos de interesse, que ganham poder na corrente pluralista, passam, com base nesta visão, a ter um papel minimizado, com redução também de qualquer tipo de ameaça advinda do coletivismo.

Em oposição ao modelo de democracia legal da Nova Direita, surge a **democracia participativa**, da Nova Esquerda, que reduz a participação nos movimentos sociais e limita a participação política ao período eleitoral, pois é o que a lei prevê. O modelo participativo defende que a liberdade e a igualdade reivindicadas pela sociedade só poderiam ser conquistadas por meio de uma sociedade que conhece o processo político e dele participa diretamente.

Nesse modelo experimental, o Estado deve cumprir, conforme explica Held (1987), o papel de estimular a participação política no processo de tomada de decisão e na regulamentação de instituições-chave da sociedade, disponibilizando recursos efetivos para garantir o acesso de

oportunidades iguais para todos. Com esse objetivo, um dos focos da corrente em questão é a garantia de sistemas responsáveis por acolher e cuidar das crianças, para que as mulheres tenham oportunidades iguais às dos homens de participar na política.

Ao comparar os dois últimos modelos, Held (1987) explica que o liberalismo, ao defender o individualismo e a participação política limitada ao período eleitoral, é radicalmente oposto ao modelo participativo, que defende o envolvimento coletivo no processo político. No entanto, têm em comum a luta contra o arbítrio e o excesso de regulamentação do Estado.

Embora se diga favorável à participação política no processo de tomada de decisões em várias áreas, Held (1987) garante não ser adepto de nenhum dos modelos existentes, porque não acredita que algum deles garanta, isoladamente, as condições necessárias para o desenvolvimento de um sistema realmente democrático. “Parte do meu enfoque no acesso dos ‘modelos de democracia’ envolve considerar não apenas o que a democracia tem sido e é, mas também o que ela poderia ser” (p. 7).

Não satisfeito com as categorias apresentadas, o autor em análise arrisca-se a formular um modelo próprio, com base nas aspirações em comum da democracia legal e da participativa e no “princípio de autonomia<sup>17</sup>” e “independência”. No modelo heldiano, todos os cidadãos possuem igual direito de participar nos assuntos públicos, mas é preciso respeitar também os que não desejam participar. “O liberalismo e o marxismo podem ter dado prioridade à ‘autonomia’, mas diferem radicalmente sobre como assegurá-la e, portanto, interpretá-la<sup>18</sup>” (Held, 1987, p. 246). Para o pensador, nenhuma das duas correntes conseguiu explicar as barreiras impostas, para que a participação na vida democrática fosse plena.

Com o objetivo de concretizar um princípio de autonomia capaz de garantir um governo democrático, Held (1987) propõe um processo de “dupla democratização”, ou seja, uma transformação interdependente do Estado e da sociedade, de forma a que ambos se tornem a condição para o desenvolvimento democrático um do outro. Nesse processo, os cidadãos teriam obrigações uns com os outros, e o Estado teria responsabilidade para com a coletividade, em geral. Para que isso ocorresse, seria necessário, conforme especifica Held (1987), que a justiça, observando

---

<sup>17</sup> Held (1987, p. 244) define autonomia como a capacidade dos seres humanos de razão autoconsciente serem autorreflexivos e autodeterminantes. Este conceito envolve a capacidade de deliberar, escolher e agir de acordo com diferentes linhas de ação, tanto na vida privada quanto na pública.

<sup>18</sup> Segundo Held “Se a falha central do liberalismo é ver os mercados como mecanismos ‘sem poder’ de coordenação e, portanto, negligenciar – como observam, entre outros, os neo-pluralistas – a natureza distorcida do poder econômico em relação à democracia, a falha central do marxismo é reduzir o poder político ao poder econômico e, portanto, negligenciar – como os democratas participativos, entre outros, observam – os perigos do poder político centralizado e os problemas da responsabilidade política” (Held, 1987, p. 247).

a lei, fosse igual para todos, garantindo aos cidadãos condições para agir contra o Estado quando fossem impedidos de exercer a liberdade.

A atuação do princípio de autonomia, ao redor de um processo de “dupla democratização”, produz um modelo de Estado e de sociedade que eu gostaria de chamar de “autonomia democrática” (ou “socialismo liberal”). [...] O modelo consiste de algumas propostas que, juntas, poderiam criar as condições para a defesa e desenvolvimento da democracia nas circunstâncias contemporâneas. (Held, 1987, p. 260)

Nesse modelo, segundo Held (1987), seria necessário repensar o conceito de igualdade para estabelecer condições iguais para todos, porque as desigualdades impedem ou limitam uma adequada tomada de decisões. Para ele, a igualdade política não é possível sem uma justiça distributiva e a redução dos privilégios, com restrições claras à propriedade privada, um dos requisitos necessários para o funcionamento desse novo sistema.

A diferença entre o modelo proposto e os demais já existentes, explica Held, “é um compromisso fundamental com o princípio de que a liberdade de alguns indivíduos não deve ser permitida às custas de outros, onde os outros são, frequentemente, a maioria dos cidadãos” (Held, 1987, p. 267). O modelo da “autonomia democrática” permite que todos tenham o direito de se dedicarem à política, com base numa sociedade que preze o respeito das leis e da autoridade.

Na prática, o que existe hoje, em grande parte do globo, é uma democracia representativa, e, dependendo do sistema de governo (parlamentar, presidencialista ou ditador), algumas atividades mais participativas; ou seja, de participação cidadã para além das eleições. Em sistemas puramente ditatoriais, pelo contrário, o povo nem sequer tem direito ao voto e, embora existam sistemas representativos, na prática funcionam apenas como um poder figurativo, criado para cancelar os atos do ditador.

Esta breve descrição dos oito modelos de democracia, com base na visão de Held (1987), foi realizada com a finalidade principal de demonstrar o quão abrangente e difícil pode ser a definição de sistema democrático, motivo pelo qual nunca foi possível obter um conceito exato para o vocábulo. Nesta tese, no entanto, a preocupação não é com as diversas tipologias que podem surgir a partir do termo democracia, mas sim estudar a participação política *online* com base nos dois principais modelos: a democracia participativa (que, aqui, se entende como a democracia direta possível, embora seja necessário reconhecer que há controvérsias a respeito de ser ou não considerada como direta) e a democracia liberal ou representativa. Não se pretende tratar esses dois amplos modelos como excludentes, mas como complementares, como será apontado no decorrer desta tese.

### 2.1.3 Um debate entre teóricos clássicos

A democracia ateniense era a referência de Rousseau e dos seus seguidores, que advogavam uma atuação ativa, direta e igualitária do cidadão na economia e na política, ao lado do Poder Executivo. O Poder Legislativo, para o filósofo franco-suíço, deveria ser exercido diretamente pelo povo, a quem caberia discutir e votar as próprias leis de desenvolvimento coletivo da sociedade, delegando ao Executivo o papel de dar cumprimento às leis. Mas, para Rousseau, as minorias não eram aceitas como cidadãos e, portanto, não tinham voz, devendo limitar-se a acatar a decisão da maioria.

No seu livro mais conhecido, *Contrato Social*, Rousseau (1762/2002) afirmava que o povo não podia ser substituído, constituindo o único soberano possível. A expressão máxima dessa soberania inalienável e indivisível deveria ser, conforme o filósofo, a vontade geral do povo.

Rousseau (2002) não condenava a representação política, mas o poder excessivo nas mãos dos representantes em desfavor da esfera civil, que deveria manter a soberania acima do poder dos políticos. O contrato social de Rousseau previa o estabelecimento de um acordo de cooperação, pelo qual o Poder Legislativo seria contratado e exercido diretamente pelo povo, o representante de si mesmo que, reunido, formava o corpo soberano:

A soberania não pode ser representada, pela mesma razão que não pode ser alienada; ela consiste essencialmente na vontade geral, e a vontade de modo algum se representa; ou é a mesma ou é outra; não há nisso meio termo. Os deputados do povo não são, pois, nem podem ser seus representantes; são, quando muito, seus comissários e nada podem concluir definitivamente. São nulas todas as leis que o povo não tenha ratificado; deixam de ser leis. O povo inglês pensa ser livre, mas está completamente iludido; apenas o é durante a eleição dos membros do Parlamento; tão logo estejam estes eleitos, é de novo escravo, não é nada. Pelo uso que faz da liberdade, nos curtos momentos em que lhe é dado desfrutá-la, bem merece perdê-la. (Rousseau, 2002, pp. 45-46)

A representação do povo, para Rousseau (2002), só devia ser permitida ao Poder Executivo e única e exclusivamente na aplicação da lei, nunca na sua formulação, pois “não sendo a lei senão a declaração da vontade geral, claro está que no Poder Legislativo não pode o povo ser representado” (p. 46). O filósofo reconhecia, no entanto, que a contratação dessa verdadeira democracia nunca existiu e nunca existiria, porque era impossível que um grande número de pessoas governasse e um pequeno número fosse governado.

Para que o povo governasse, era preciso estar sempre à disposição dos negócios públicos, situação impossível, admitia o filósofo. A democracia idealizada por Rousseau (2002) também era

irrealista porque previa que todos os indivíduos fossem portadores de nível cultural e racional, e, portanto, não só capazes de participar em tudo, mas terem tempo livre para se dedicar somente à política (Pateman, 1992)

Assim como Rousseau, havia outros críticos do governo absolutista monárquico que defendiam a transferência da legitimidade do poder, da figura do rei, para a sociedade, mas muitos discordavam que o poder deveria ser exercido diretamente pelo povo. Os filósofos John Locke, Charles Montesquieu e Joseph Schumpeter, por exemplo, eram a favor de um modelo liberal totalmente representativo, com a separação dos poderes por meio da eleição de representantes do povo para o parlamento.

Para Locke (1689/1994), a soberania do povo deveria ser transferida para representantes eleitos pelo povo para exercer o Poder Legislativo. O contrato social, para o filósofo inglês, era a transferência desse poder, por período determinado. O representante, no entanto, não deveria ser o único poder supremo da comunidade social, mas deveria ser considerado “sagrado e inalterável”, partindo do princípio de que fora escolhido pela própria comunidade.

[...] nenhum edito, seja de quem for sua autoria, a forma como tenha sido concebido ou o poder que o subsidie, tem a força e a obrigação de uma lei, a menos que tenha sido sancionado pelo Poder Legislativo que o público escolheu e nomeou. Pois sem isso, faltaria a esta lei aquilo que é absolutamente indispensável para que ela seja uma lei, ou seja, o consentimento da sociedade, acima do qual ninguém tem o poder de fazer leis; exceto por meio do seu próprio consentimento e pela autoridade que dele emana (Locke, 1994, p. 71)

Embora considerasse o Poder Legislativo como supremo, Locke (1994) impôs algumas condições para o seu cumprimento. A primeira delas é não ser exercido de maneira absolutamente arbitrária sobre a vida e a fortuna das pessoas, por estar circunscrito ao poder que as próprias pessoas concederam. Outra condição era a de não governar por decretos arbitrários improvisados, mas apenas guiar-se segundo leis promulgadas. O representante também não podia transferir o poder de legislar a terceiros não escolhidos pela comunidade.

Era obrigação do povo, segundo Locke (1994), destituir ou alterar o representante sempre que considerasse que sua confiança havia sido traída através de um ato ou uma atitude considerada falhada ou contrária aos interesses dos eleitores. Ao Poder Executivo deveria caber um papel auxiliar, junto ao Legislativo, mas em situações determinadas, como garantir a execução das leis, dar diretrizes à eleição do parlamento e convocá-lo em ocasiões excepcionais. Mas se tentasse impedir o funcionamento do Legislativo, “[...] o povo, cuja segurança e preservação estão em jogo, tem o direito de destituí-lo pela força” (Locke, 1994, p. 78).

Montesquieu (1748/2000) seguia a mesma linha de Locke, mas reconhecia, assim como Rousseau, que todo o homem deveria governar-se a si mesmo, sendo, dessa forma, responsável pelo Poder Legislativo. Essa situação era, no entanto, conforme admitia o filósofo francês, impossível em grandes Estados e também pela falta de aptidão do povo.

A solução seria, então, eleger representantes com capacidade para debater os assuntos públicos, pois “o povo não é nem um pouco capaz disto, o que constitui um dos grandes inconvenientes da democracia” (Montesquieu, 2000, p.171) Por essa razão, de acordo com o autor, só deveria caber ao povo a responsabilidade de escolher os representantes, cuja função não seria a de tomar decisões ativas, mas tão-somente fazer leis e fiscalizar de que forma o Poder Executivo as implantava e garantia sua eficácia.

A contribuição dos chamados federalistas norte-americanos também foi importante. Os teóricos políticos Alexander Hamilton, James Madison e John Jay (O Federalista, 1840) escreveram, cada um, diversos artigos entre 1787 e 1788, com o objetivo de convencer os eleitores de Nova York a votar a favor da então Constituição americana, formulada em 1787. Compilados no livro “O Federalista” (*The Federalist Papers*, em inglês), os 85 artigos<sup>19</sup> discorrem sobre temas diversos, entre eles, representação política, divisão de poderes e República.

No artigo 14, escrito por Madison, a diferença entre democracia e República é definida da seguinte forma: “na democracia reúne-se o povo e governa por si mesmo; na república administra o povo por meio de representantes ou agentes. Assim, a democracia não pode existir senão em muito pequeno espaço; a república pode compreender grande extensão de país” (Hamilton, Madison, & Jay, 1840a, p. 109).

No artigo 10, também de Madison, o autor deixa claro que a República é um governo representativo escolhido pelo povo (Hamilton et al., 1840a, p. 78) e com a vantagem de atender mais ao interesse público do que a democracia, pela qual o povo se expressa diretamente. A explicação para isso é, segundo o autor, que, na votação direta, cada um expressa uma opinião diferente e pessoal, situação que torna a discussão mais faticiosa. Por outro lado, os parlamentares, preparados para representarem um número maior de pessoas, conseguem mais facilmente identificar as melhores opções de forma mais imparcial.

---

<sup>19</sup> No livro, cada artigo é um capítulo, de forma que o artigo 10 é o capítulo 10. No entanto, para efeitos desta tese, manteve-se a nomenclatura como artigo para facilitar a compreensão em relação aos 85 artigos. O principal autor dos três é Hamilton, que escreve, sozinho, 51 artigos; ou seja, mais da metade dos 85 artigos. No entanto, as contribuições de Madison, autor de 29 artigos, são consideradas as mais importantes, entre elas, o artigo 10, que justifica a necessidade de um governo central e o 51, com os prós e contras em relação à separação de poderes. John Jay escreve apenas cinco artigos.

A necessidade de um controlo mútuo entre os poderes e de um executivo forte para controlar o legislativo é expressa no artigo 51, também de Madison. E, como “fonte primitiva de toda autoridade” (Hamilton et al., 1840b, p. 217), o povo deve ser também o responsável pelas nomeações para o Poder Executivo e o Judiciário, assim como acontece no Legislativo. A representação política, na opinião dos federalistas, deveria ficar nas mãos de homens notáveis e mais ricos, porque geralmente são os patrões dos mais pobres e, portanto, mais propensos a conquistarem a confiança dos seus empregados e a saberem quais as suas necessidades, explica Hamilton, nos artigos 35 e 36.

O sistema representativo tem vários defensores, mas nem todos pensam da mesma forma. Schumpeter (1942/1961), outro teórico clássico, também considerava, assim como Montesquieu, o povo ignorante em relação a assuntos políticos e, portanto, incapaz de atuar com bom senso em questões relativas ao processo político. A democracia, para o filósofo austríaco, é o governo dos políticos e, nesse universo, deveria caber ao povo apenas a oportunidade de aceitar ou recusar, pelo voto, aqueles que o governariam. Por essas razões, Schumpeter (1961) afirmava que os eleitores deveriam compreender a divisão de trabalho entre eles e os políticos que elegem, e, em especial, o facto de que, uma vez tendo escolhido os representantes, caberia aos eleitos conduzir a ação política.

Para os liberalistas schumperianos, permitir a participação de cidadãos leigos e não familiarizados com questões políticas complexas, como o processo de elaboração e decisão política, acabaria por ser prejudicial ao próprio sistema democrático, porque esses indivíduos se mostrariam vulneráveis em questões complexas e fora das suas compreensões e realidades. Assim, em vez de contribuírem para a democracia, essas pessoas acabariam por fazer justamente o contrário; ou seja, colocariam em risco a estabilidade do sistema democrático. Para essa corrente de teóricos, o grande momento da democracia deveria ficar mesmo restrito somente às eleições, pois permitia à sociedade escolher os representantes que, durante o período do mandato, tomariam as decisões por ela (Pateman, 1992, Marques, 2009).

É possível inferir, pelo debate, que para compreender o sistema democrático é preciso analisar mais profundamente o tema da representação política e as suas nuances, especialmente em relação à necessidade da existência de pessoas para representar outras pessoas e, em nome delas, decidir os rumos políticos de toda uma nação. Essa é a discussão que se pretende fazer na próxima secção, com a ajuda mais qualificada de teóricos da área.

## 2.2 REPRESENTAÇÃO POLÍTICA: BASES CONCEPTUAIS E MODELOS

Esta segunda secção ocupa-se do tema “representação política” para expor conceitos e suas tipologias, com o objetivo principal de aprofundar a discussão em relação à democracia liberal, assunto já introduzido na primeira secção. A ideia é introduzir alguns conceitos da visão, principalmente, de Hanna Pitkin, Bernard Manin, Michael Mezey e Bobbio, que estão entre os mais importantes, para, em seguida, incluir autores com contribuições importantes na área, como Nádía Urbinati e Iris Young. Somam-se, ainda, teóricos clássicos já citados na primeira secção e outros, que se revezam na polémica questão sobre qual será o modelo democrático mais aceitável para a sociedade contemporânea. Os argumentos apresentados são importantes para justificar a existência do Poder Legislativo como instituição representativa, mas dotado também de interesses próprios e, não raras vezes, conflitantes com os anseios dos representados.

### 2.2.1 Em busca da definição

A definição precisa do termo “representação política” ainda hoje é controversa, porque depende de como se dá o relacionamento e o comprometimento entre representante e representado, conforme o sistema de governo de cada país. De maneira geral, entretanto, praticamente todos os países adotam – ou dizem adotar – um sistema representativo de governo, seja na forma de república ou de monarquia parlamentarista, de presidencialismo ou mesmo de ditadura militar.

Em países considerados mais democráticos, os representantes são eleitos pelo povo e conduzem os seus mandatos com base em regras e leis que, embora possam ser questionáveis, impõem condutas suportadas pela transparência. Alguns países, como os Estados Unidos, permitem ainda aos eleitores, por meio do *recall* político<sup>20</sup>, revogar o mandato individual de representantes que, na avaliação deles, tenham deixado de os representar. Outros países, como a Alemanha, possibilitam mesmo a dissolução total de um parlamento, ou parte dele, por falta de confiança nos seus membros.

Por outro lado, em ditaduras militares, a existência de parlamentos e representantes políticos é praticamente figurativa, com a nomeação para cargos com base na posição política favorável ao governo, realidade que contraria a própria definição de sistema representativo como noção de representação da vontade popular. Nesse tipo de governo, o povo não tem direito ao voto e os representantes apenas chancelam, na prática, as determinações do líder; ou seja, representam

---

<sup>20</sup> Dispositivo que permite a revogação de mandatos de agentes públicos a qualquer altura, por falta de confiança do eleitorado, que avalia o mandatário como incompetente ou improbo. No caso de representantes do Poder Legislativo, a interrupção do mandato antes do término oficial dá-se através da recolha de uma determinada percentagem de assinaturas de eleitores indignados, para que se convoquem novas eleições para o cargo. A regra depende de cada país que adota o *recall*. É diferente do *impeachment*, que exige a abertura de inquérito e a realização de uma ampla investigação.

unicamente os interesses de quem os nomeou para o cargo, que também pode ser substituído por decisão unilateral de quem detém o poder.

Embora enorme a distância entre o primeiro (democracia) e o segundo (ditadura) sistema de governo, ambos são considerados, em regra geral, pelos seus dirigentes, como representativos, ainda que no segundo caso não existam fundamentos que sustentem essa afirmação. De qualquer forma, o início da atividade de representação política, ao longo da história, como sinónimo de pessoas a representar outras pessoas, não estava ligado, originalmente, à vontade popular, mas sim aos interesses da coroa. Para melhor compreender como esse paradigma se foi alterando e ainda hoje é controverso, é preciso entender primeiro como a definição da própria palavra representação se foi modificando ao longo dos tempos.

A palavra representação tem origem no substantivo latino *repraesentatio* e no verbo *repraesentare*, que, inicialmente, possuíam significados diversos, como “tornar presente ou manifesto”, “apresentar novamente”, “tornar-se presente”, “pagar em dinheiro”, entre outros. Esses diversos significados indicam que, inicialmente, na Idade Média, a palavra representar não tinha qualquer ligação à ideia de pessoas a representar outras pessoas (Pitkin, 2006).

Foi somente a partir do século XIII, conforme esclarece Hanna Pitkin (2006), que o conceito de representação como atividade política passou a existir. Teve início com a missão de cavaleiros e burgueses, revestidos de autoridade pelo parlamento (que na época era um tribunal e não uma agência legislativa), de recolherem tributos nas comunidades, em nome do rei. Mais tarde, esses mesmos cavaleiros e burgueses começaram a ser usados também pelas próprias comunidades para levar queixas às autoridades e tentar, assim, obter soluções para elas. Foi então que passaram a ser designados por agentes ao serviço das comunidades. “Eles eram pagos pelas comunidades e, quando retornavam, podiam ser solicitados a prestar contas do que haviam feito no Parlamento” (Pitkin, 2006, p. 22).

Do século XIV ao XVII, esses agentes passaram a ser reconhecidos como “membros” do Parlamento, devido a um desenvolvimento gradual da atividade que exerciam. Mas foi somente a partir da segunda metade do século XVII que o termo representação ganhou conotação política, mais especificamente, conforme Pitkin (2006), a partir de 1651. Nesse ano, Thomas Hobbes publicou o livro *Leviathan*, que fez a primeira análise da ideia de representação na teoria política<sup>21</sup>. A partir desse

---

<sup>21</sup> Pela definição de Hobbes, exposta no início da página 111, capítulo XVI, do *Leviathan*, em 1651, “uma pessoa é aquela cujas palavras ou ações são consideradas quer como as suas próprias, quer como representando as palavras ou ações de outro homem, ou de qualquer outra coisa a que sejam atribuídas, seja verdadeiramente ou por ficção. Quando são consideradas como as suas próprias, ele chama-se uma pessoa natural. Quando são consideradas como representando as palavras e ações de um outro, chama-se-lhe uma pessoa fictícia ou artificial”.

marco, a palavra representação entrou para o vocabulário da teoria política, começando a ser usada regularmente em referência ao assunto.

Na história política moderna, o termo “representação política” foi conceptualizado e referenciado por muitos autores (Habermas, 1984; Bobbio et al., 1998; Pitkin, 1972; Manin, 1997; Mezey, 2008), embora seja ainda controversa uma definição precisa, porque depende do regime político a que pertence e do vínculo que o representante mantém com o governo ou mesmo com a sociedade. Apesar da dificuldade, os autores, em geral, partem da mesma premissa geral para definir o contrato social estipulado entre representante e representado em relação à representação política: presença do primeiro e ausência do segundo, ou do exercício do poder político, por alguém que se propõe a substituir uma outra pessoa que não pode exercer o poder pessoalmente (Pitkin, 1972; Bobbio et al., 1998).

A partir desse entendimento geral, pode-se chegar a outros pressupostos básicos para a atividade. Habermas (1984), por exemplo, define a atividade como uma marca de *status* pela qual o detentor se apresenta como a “corporificação de um poder superior”, só podendo ocorrer na esfera pública para “tornar visível um ser invisível” (p. 20). Dessa forma, para haver a corporificação de um representante, é preciso que haja alguém que seja preciso representar; isto é, o primeiro só se faz presente em substituição do que está ausente ou, da mesma forma, só pode exercer o cargo legitimamente delegado pelo segundo.

O sentido da representação política, no entanto, conforme Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino (1998), está na probabilidade de controlar o poder político concedido por quem não pode exercê-lo pessoalmente; ou seja, um “mecanismo político particular para a realização de uma relação de controle (regular) entre governados e governantes” (p. 1102)

### **2.2.2 Modelos de representação**

Mesmo sem uma definição exata e consensual para “representação política”, vários autores arriscam-se a estabelecer modelos para este termo. Bobbio et al. (1998), por exemplo, enumeram três categorias, conforme a função representativa e o papel dos representantes: de delegação, de confiança e de “espelho” ou representatividade sociológica. Como relação de delegação, o representante passaria a ser apenas um executor particular e de autonomia limitada ao desejo dos representados, como no caso de um embaixador, que apenas cumpre as instruções transmitidas.

Numa relação de confiança, o representante goza de uma certa autonomia e pode agir livremente e de acordo com o seu próprio entendimento, mas sempre com base no interesse dos eleitores. O terceiro caso, o de espelho, parece ser o modelo mais racional entre os três, porque parte do princípio do pluralismo e da heterogeneidade de interesses e conflitos da sociedade. Nesse modelo, cabe aos eleitores escolherem os representantes cujas características e ideias mais “espelham” os seus interesses.

Mas nenhum desses modelos é satisfatório, na visão de Bobbio et al. (1998), porque não consegue atingir uma atuação completa na sua forma pura. Na representação como espelho, por exemplo, o problema, conforme explicam, é a impossibilidade de definir qual seriam, exatamente, as características que merecem ou devem ser espelhadas pelo representante (profissionais, religiosas, culturais, étnicas, raciais, etc.). Os outros dois modelos “não são senão as faces opostas da mesma moeda” (p. 1103).

Com base nessa dificuldade, a definição possível para representação política é a de “um sistema institucionalizado de responsabilidade política, realizada através da designação eleitoral de certos organismos políticos fundamentais (o mais das vezes, os parlamentos)” (Bobbio et al., 1998, p.1105).

Com pontos de vista similares aos apresentados por Bobbio et al. (1998), Pitkin (1972) dedicou-se a encontrar uma definição única para a representação política, sem, contudo, conseguir apresentá-la. No livro *The concept of representation*, publicado em 1972, a autora explicou que a noção de representação democrática carrega uma série de contradições e, por isso, é preciso levar em conta os diferentes modos como o termo é usado. Ainda assim, a tipologia por ela apresentada, para a palavra, está na base, ainda hoje, de grande parte dos trabalhos sobre representação política, em especial porque é centrada nas intenções e nos atos de indivíduos.

Na tentativa de chegar a uma definição mais precisa da representação, Pitkin (1972) dividiu o termo em três pontos de vista: formalista, por-se no lugar de (*standing for*) e agir por outro (*acting for*). No primeiro modelo, o representante tem autorização para agir pelo representado. A prestação de contas é feita no final do mandato e o julgamento é pelas urnas, na tentativa de reeleição.

No segundo modelo, a representação dá-se de duas formas: descritiva ou simbólica. No primeiro caso, o representante não atua com autoridade para ser julgado *a posteriori*, mas é escolhido pelos eleitores com base nas características pessoais que os atraem. Já no tipo simbólico, a conexão pode ser perigosa, porque não é feita com pessoas, mas com símbolos que a representam, devido a

uma crença irracional em relação a algum objeto de adoração, como uma bandeira, uma obra sacra ou a figura de um rei, como é o exemplo do termo *Fuhrer* para designar a figura de Adolf Hitler<sup>22</sup>.

O terceiro modelo, “agir por outro”, também conhecido como *advocacy*, é, na opinião da autora de *The concept of representation*, o mais adequado, porque o representante e o representado estabelecem uma ligação por convicção e por pensarem da mesma forma. Os restantes modelos, segundo explica, não esclarecem adequadamente a atividade do representante, o que dificulta a avaliação do mandato. Outros autores também se posicionam da mesma forma que Pitkin. Maria Loureiro (2009), por exemplo, alega que a teoria formalista é inadequada porque não capta o que acontece durante a representação. “Não basta saber se um agente representa, mas se ele representa bem ou mal. Portanto, é fundamental ter uma conceção substantiva da representação, que indica o que o representante faz (*acting for*) e o que o representante é (*standing for*)” (p. 67).

Essa também é a percepção de João Francisco Maria (2009), para quem a visão de representação tanto enquanto *acting for* como enquanto *standing for* (na categoria descritiva) permite maiores possibilidades de se entender a atuação da sociedade civil no processo representativo. Deste modo, “a visão formalista preocupa-se em COMO se dá o processo de representação, a visão descritiva, em QUEM é o representante, e a visão da *advocacy*, em O QUÊ está sendo representado” (p. 39).

A partir dos modelos desenhados, Pitkin (1972) sugere como o representante deve agir em nome de um grupo desorganizado de pessoas com diferentes opiniões. Nesse caso, segundo a autora, o representante deve ter independência parcial para agir de acordo com seu próprio juízo de valores, mas em conformidade com os interesses do seu eleitorado, mesmo que não consiga atender a todas as posições.

Na opinião de Pitkin (1972), não há uma corrente certa ou errada, mas sim duas correntes que se completam, porque o representante tem tanto um compromisso de atuar no interesse dos seus representados como em defesa da melhor política, de acordo com a sua própria visão.

O que o representante faz deve ser do interesse do seu eleitor, mas a maneira como ele faz isso deve ser responsiva aos desejos do eleitor. Ele não precisa de fato e literalmente agir exatamente como o eleitor espera, mas os desejos do eleitor devem estar potencialmente lá e serem potencialmente relevantes. A responsividade parece ter um critério negativo: o conflito pode ser possível e, mesmo assim, não ocorrer. (Pitkin, 1972, p. 55)

---

<sup>22</sup> *Fuhrer* em alemão significa condutor, guia, mas é associado, tradicionalmente, a Adolf Hitler, líder alemão nazista.

Num artigo publicado originalmente em 1989<sup>23</sup> e republicado na revista *Lua Nova*, em 2006, Pitkin explica que os representantes têm atuado muito bem na defesa de interesses particulares e para conciliar reivindicações privadas conflitantes, de formas gerais e aceitáveis. Mas se o verdadeiro sentido da representação for a dedicação à vida pública compartilhada e o verdadeiro valor for a oportunidade de dividir poder e responsabilidade com os cidadãos, então “ninguém mais pode fazer minha política ‘por’ mim, e a representação pode significar apenas, na maior parte das vezes, a exclusão da maioria das pessoas dos benefícios da política” (Pitkin, 2006, p. 42).

Outro modelo possível de representação política, no sentido de representar o eleitor, é definido por Iris Young (2006), em três diferentes formatos: por interesse, opiniões e perspectivas. Na representação por interesse, o indivíduo vislumbra o que o afeta ou o que é importante para si ou para as instituições. No formato opinativo, os juízos e as crenças dos representados devem ser considerados, pois são os valores que condicionam as escolhas. Na visão como perspectiva considera-se toda a espécie de experiências, vivências, compreensões sociais e histórias próprias dos sujeitos, com o objetivo de tornar possível a formulação de raciocínios e, conseqüentemente, de conclusões. Para que esses modelos funcionem, no entanto, Young (2006) observa que o cidadão precisa de se sentir representado no processo político de alguma forma.

### **2.2.3 A democracia possível até hoje**

Trinta anos após Pitkin (1972) conceptualizar as variadas faces da representação política, o filósofo francês Bernard Manin (1997) escreve o livro *The principles of representative government*, no qual afirma que embora as democracias representativas se tenham originado nas modernas revoluções inglesa, americana e francesa, os seus fundadores nunca as consideraram como um governo do povo.

Assim, para Manin (1997), o governo representativo “é um fenômeno desconcertante” (p. 236) porque, embora não tenha sido concebido como democrático e, pelo contrário, tenha sido criado em oposição à ideia de democracia ou de um governo pelo povo, hoje é visto como uma das formas de governo democrático. “Ficamos, assim, com o paradoxo de que, sem ter evoluído de forma alguma, a relação entre os representantes e aqueles que eles representam é hoje percebida como democrática, enquanto originalmente era vista como antidemocrática” (Manin, 1997, p. 236).

Para o governo representativo, Manin (1997) defende quatro princípios elementares:

---

<sup>23</sup> Com o nome original de “Representation”, o artigo foi publicado em Terence Ball; James Farr; Russell Hanson (orgs). *Political innovation and conceptual change*. Cambridge University Press.

1. Aqueles que governam são nomeados por eleição em intervalos regulares. 2. A tomada de decisão daqueles que governam retém um grau de independência dos desejos do eleitorado. 3. Aqueles que são governados podem expressar suas opiniões e desejos políticos sem que estejam sujeitos ao controle daqueles que governam. 4. Decisões públicas passam pelo processo de debate. (p. 6)

Embora defenda a eleição como um método soberano do povo, que tanto pode votar como ser votado, Manin também a condena porque, além de prezar pela meritocracia e pela igualdade de oportunidades, privilegia candidatos que, de alguma forma, são superiores ou se destacam em algo.

Assim como Manin, Michael Mezey (2008) é outro autor que rejeita a ideia de a representação ser uma forma de democracia. Para o autor, um sistema representativo não pode ser democrático, porque a democracia significa autogoverno e não a ideia de outra pessoa no lugar do soberano. “A representação reduz a cidadania democrática ao mero ato de votar em um ou outro candidato, violando, assim, a premissa democrática da soberania popular” (Mezey, 2008, p. 2).

Mezey (2008) também critica a falta de consenso sobre a forma como deve ser estabelecida a lealdade entre representante e representado. O autor refere-se à crença de alguns de que o eleito deve agir de acordo com os desejos do constituinte, ficando totalmente vinculado a um mandato imperativo, enquanto outros advogam que é preciso ter independência para julgar o que é melhor para o eleitorado.

É obrigação do representante, conforme Mezey, trabalhar para munir o cidadão de informações consistentes sobre a atuação parlamentar, bem como conquistar a confiança do eleitor para que possa atuar com independência, na certeza de que estará a defender os interesses daqueles que o elegeram.

Apesar de bastante criticado, o sistema representativo ainda não tem concorrentes. Se a democracia direta nunca foi possível e a participativa vem sendo permitida apenas através de alguns dispositivos constitucionais vinculados ao modelo representativo, é essa a democracia possível neste momento, segundo afirmam alguns autores (Urbinati, 2006; Bobbio, 1986; Young, 2006). Eles reconhecem que há problemas e deficiências a serem corrigidas no sistema representativo, mas na falta de um modelo que o substitua adequadamente, não há alternativa melhor.

Para Nádía Urbinati (2006), por exemplo, a representação é uma forma de governo original, uma segunda alternativa, já que a democracia direta, embora preferível, é irreal. “A democracia representativa não é nem aristocrática nem um substituto imperfeito para a democracia direta, mas um modo de a democracia recriar constantemente a si mesma e a se aprimorar” (Urbinati, 2006, p. 192). No seu trabalho, a autora deixa claro, no entanto, que os representantes precisam de seguir uma

linha condizente com o que defendem durante a campanha política, pois o mandato é o resultado de ideias que precisam de ser postas em prática.

Na mesma linha de pensamento de Urbinati, Bobbio (1986) acredita que a democracia direta é o melhor sistema, mas inviável, se tiver como definição, conforme defendia Rousseau, a participação e deliberação obrigatórias de todos os cidadãos, em todas as decisões públicas. Por falta de alternativa, resta, na opinião do autor, a democracia representativa como a única possível, pois tem como premissa a tomada de decisões coletivas por pessoas eleitas para essa finalidade.

A representatividade política nas sociedades modernas é não só necessária, mas também desejável, esclarece Iris Young (2006). Mas a representação legítima, para ela, é a inclusiva e participativa, capaz de garantir uma conexão permanente entre representantes e representados, por meio de discussões e participação cidadã mais ativa no debate político.

Nos artigos federalistas, Hamilton, Madison e Jay (*O Federalista*, 1840) defendem a representatividade política com um governo central forte e eleito pelo povo, com o objetivo de garantir maior segurança à população. Assim, a competência legislativa não ficaria restrita aos representantes eleitos, mas também ao presidente, que teria o poder de vetar os projetos aprovados pelos parlamentares. Para garantir o poder do povo, os federalistas propuseram a constituição de um parlamento bicameral, com uma câmara a representar o povo e um senado a representar os estados, que seriam os conservadores mais eruditos.

Influenciados pelas ideias de Rousseau, Locke e Montesquieu (Penna, 2011), os federalistas defendiam a representação como necessária, mas por meio de um governo forte, com poderes sobre o Poder Legislativo, em oposição ao ideal rousseaiano de uma assembleia soberana sobre um território limitado. Na carta 39, Madison (1840) define o verdadeiro sentido da república para ele, como sinónimo de um governo representativo. “[...] governo republicano é aquele em que todos os poderes procedem direta ou indiretamente do povo, e cujos administradores não gozam senão de poder temporário e arbítrio do povo, ou enquanto bem se portarem” (Hamilton et al., 1840b, p. 92).

Tendo em conta as diferentes posições, entende-se que a especulação em torno da viabilidade ou não do sistema representativo não encontra espaço para uma adequada discussão sobre outros modelos alternativos. Ainda que existam exemplos mais diretos de participação política em algumas pequenas cidades, como Glarus e Appenzell, na Suíça, onde os moradores se reúnem em praças públicas para discutir e deliberar coletivamente, num processo similar ao da antiga ágora grega, são experiências bastante peculiares e possíveis somente em pequenas comunidades, como já assinalavam os federalistas.

A representação é, portanto, e por enquanto, necessária, e tem-se mostrado eficiente quando aberta a oportunidades que permitam ao cidadão participar para além do período eleitoral, através, por exemplo, de consultas públicas a respeito de propostas de leis e políticas de interesse coletivo. O orçamento participativo implantado em alguns países e as plataformas digitais de participação política de *websites* legislativos são exemplos de que a democracia representativa e a participativa – desde que não sejam compreendidas no seu sentido puro – são sistemas compatíveis e podem conviver em harmonia. Para que isso ocorra, no entanto, é preciso observar regras, limites e premissas, entre as quais a condução por meio de processos transparentes, que garantam ao cidadão que a participação popular será considerada para efeitos de decisão política.

Para melhor compreender como funciona o sistema representativo, há todo um contexto que se inicia com a história da origem dos parlamentos, acompanhando a sua evolução até chegar à era digital. A secção seguinte ocupa-se desse tema, com o objetivo de demonstrar como os termos representação e parlamento se juntam para dar sentido ao jogo político que permeia esse universo.

## 2.3 ORIGEM, EVOLUÇÃO E COMUNICAÇÃO DOS PARLAMENTOS

A terceira secção traduz-se num esforço de resgate – de parte, pelo menos – da história da origem e da evolução dos parlamentos, tarefa nada fácil porque são poucos os registos das primeiras experiências que se assemelhavam a atividades parlamentares. Além disso, dependendo da fonte bibliográfica, alguns dados e datas são divergentes entre si e até contestados por outros autores. No final, procura-se descrever, de forma geral, como se deu a modernização dos parlamentos com o advento da Internet e das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), em especial – e o que mais interessa no contexto desta tese – com a criação dos *websites* institucionais e das ferramentas institucionais digitais de participação política.

### **2.3.1 Dos primórdios aos modernos parlamentos do século XIX**

Embora o termo parlamento, enquanto instituição política, possa ser mais amplamente compreendido como uma assembleia de representantes da vontade popular, a substância da atividade varia bastante conforme a realidade política de cada país. De forma genérica, no entanto, sem aprofundar as peculiaridades de cada uma das instituições de representação política, parlamento pode

ser definido como uma instituição ou assembleia unicameral ou bicameral que representa o povo numa diversidade de atividades políticas e legislativas e fiscaliza a atuação do Poder Executivo.

São muitos os autores que se dedicaram a estudos sobre o tema e têm as suas próprias definições. Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino (1998), por exemplo, definem parlamento como:

[...]uma assembleia<sup>24</sup> ou um sistema de assembleias baseadas num 'princípio representativo', que é diversamente especificado, mas determina os critérios da sua composição. Estas assembleias gozam de atribuições funcionais variadas, mas todas elas se caracterizam por um denominador comum: a participação direta ou indireta, muito ou pouco relevante, na elaboração e execução das opções políticas, a fim de que elas correspondam à 'vontade popular'. (Bobbio, Matteucci, & Pasquino, 1998, p. 880)

Esta definição de Bobbio et al. corresponde aos modernos parlamentos, que, embora sejam uma evolução natural das antigas assembleias medievais, pouco se assemelham às suas antecessoras. Na Idade Média, os reis tinham poderes supremos, mas quando precisavam de algum tipo de sugestão, convocavam os seus súbditos mais ricos e poderosos para uma espécie de assembleia<sup>25</sup>. Essa primeira composição do que se viria a tornar um futuro parlamento incluía, além da figura do rei e soberano, um número restrito de feudatários leigos e eclesiásticos, grupo que passou a ser denominado cúria ou *consilium regis*. "É deste núcleo que nasceram, muito provavelmente, mediante progressivos alargamentos, os parlamentos medievais" (Bobbio et al., 1998, p. 878).

Ainda que não se possa precisar a data exata da primeira reunião de líderes realizada para se discutir e votar questões de importância para a comunidade, as sociedades, naquela época, eram consideradas ainda tribais, com conselhos ou mesmo um chefe, entre os membros, encarregados de encaminhar as decisões para análise dos anciãos das aldeias.

Algumas narrativas<sup>26</sup> (Robinson, 1997) apontam evidências de que muitos povos da antiguidade (também designados como tribos) realizavam esse tipo de reuniões, como as assembleias<sup>27</sup> de cidadãos da antiga Mesopotâmia em 2500 a.C., da Síria ou da Índia. Era uma espécie de governo democrático primitivo no qual os reis eram avaliados pelos conselhos tribais.

---

Bobbio define assembleia, neste contexto, como "uma estrutura colegial organizada, baseada não num princípio hierárquico, mas, geralmente, num princípio igualitário" (Bobbio *et al.*, 1998, p. 880)

Ver também *site* UK Parliament, texto intitulado "The origins of parliament", retirado de <https://www.parliament.uk/about/living-heritage/transformingsociety/electionsvoting/chartists/overview/originsofparliament/>.

Além de Robinson, ver também o *site* Parliamentary Education Office, texto intitulado "A short history of parliament", retirado de <https://www.peo.gov.au/learning/closer-look/short-history.html>.

<sup>27</sup> Na antiguidade, as "assembleias" e os "conselhos" eram instituições importantes que exerciam funções similares a um Parlamento.

Também no Império Parta do Médio Oriente, no antigo Irã, em 247 a.C., Rahman Mehraby (2018) relata que havia uma assembleia de nobres conhecida como “Mahestan<sup>28</sup>”, responsável por tomar as decisões finais sobre questões mais importantes. Alguns pesquisadores, como Robinson (1997), classificam esses sistemas antigos de governo como oligarquia ou mesmo aristocracia.

Os estudiosos diferem sobre como descrever esses governos, e a qualificação vaga e esporádica da evidência permite grandes divergências. Alguns, enfatizando o papel central das assembleias, os consideram democracias; muitos observam a dominação e o controle das classes altas nas assembleias e enxergam uma oligarquia ou aristocracia. Dado o óbvio poder da assembleia em administrar o estado, o fator crucial tem que ser a composição e o procedimento desse corpo; se pudesse ser estabelecido que a composição e participação eram verdadeiramente populares, então teria havido um forte argumento para a ocorrência da democracia. (Robinson, 1997, p. 23)

Mas, mesmo para o autor, não há provas de que houve desenvolvimento de sistemas democráticos antes da civilização grega.

A defesa da existência de democracias formais, distinguíveis dos regimes oligárquicos ou monárquicos e com princípios de igualdade política, é muito fraca para qualquer cultura pré-grega. O máximo que podemos dizer com alguma confiança é que alguns sistemas políticos anteriores valorizaram o consentimento popular e as participações em um grau maior do que até então reconhecido. Afirmar mais alguma coisa com base na evidência fina e ambígua atualmente disponível é, na melhor das hipóteses, uma especulação. E há também a considerar: mesmo que um governo reconhecidamente democrático existisse centenas de anos antes de seu surgimento na Grécia, seria impossível avaliar seu potencial impacto histórico. Não temos nenhuma indicação de que houvesse uma conexão desenvolvimentista entre a democracia grega e um precursor hipotético ou que qualquer registro ou democracia anterior tenha sobrevivido para influenciar povos e culturas posteriores, como o da Grécia. (Robinson, 1997, pp. 24-25)

Grécia e Roma são geralmente referenciadas como os primeiros exemplos de locais onde se realizaram assembleias com características idênticas às dos parlamentos modernos<sup>29</sup>. Na Grécia antiga havia um conselho de anciãos (Areópago) com representantes das famílias mais ricas (eupátridas). Por volta de 500 a.C., foi instituída uma assembleia de cidadãos, também conhecida como Ecclesia<sup>30</sup>, que

---

<sup>28</sup> A palavra “Mehestan” divide-se em “Meh”, que significa “O grande” e “stan”, que descreve um lugar especial. Juntas, significam “um lugar onde os grandes se juntam”.

<sup>29</sup> Ver *site* Parliamentary Education Office, texto intitulado “A short history of parliament”, retirado de <https://www.peo.gov.au/learning/closer-look/short-history.html>.

<sup>30</sup> Eclésia, do termo grego *ekklesia*, era a principal assembleia ateniense na Grécia antiga e tinha funções legislativas e de planeamento; nomeava e fiscalizava os magistrados; aprovava leis, guerra ou paz; controlava as finanças e as obras públicas e julgava os crimes políticos.

se reunia na colina de Pnyx, localizada no centro de Atenas. Os votos eram contados a partir do número de mãos levantadas.

As reuniões públicas em Atenas marcaram os primeiros registos de uma participação política institucionalizada mais ativa do cidadão nas decisões de temas de interesse público. Nesses encontros, os cidadãos votantes decidiam diretamente sobre política e privilégios especiais para os indivíduos, além de que participavam da eleição para os cargos de magistrados-chefes, conhecidos como arcontes<sup>31</sup>. Deliberavam ainda sobre outros assuntos definidos pelo Conselho dos Quinhentos, formado por representantes sorteados proporcionalmente ao número de habitantes de cada uma das 139 cidades do país. A escolha desses membros deu origem, posteriormente, à eleição para os sistemas democráticos (The Economist, 2020).

Com a fundação de Roma, em 753 a.C, duas assembleias foram instituídas: uma do povo e outra do Senado. A primeira era composta por cidadãos comuns (plebeus) que votavam diretamente, através de cédulas, assuntos de interesse público. A outra assembleia, do Senado, composta por nobres proprietários de terras, era responsável pela eleição de reis após a morte do antecessor (Abbott, 1901). A Câmara Alta era composta por representantes dos clãs de nobres que, com o crescimento das cidades, chegou a ter 300 membros. Segundo Frank Abbott (1901), na antiga Roma, o Senado era visto sob três pontos de vista: “como uma organização investida, em certas circunstâncias, com poder supremo; como um corpo legislativo coordenado juntamente com a assembleia de pessoas reunidas na cúria e como o Conselho do rei” (p. 17).

A República, em Roma, teve início em 509 a.C., quando um grupo de nobres depôs o rei e o substituiu por dois cônsules eleitos para mandatos de um ano. Os cônsules tinham poderes de rei, mas para impedir que se tornassem muito poderosos, cada um podia vetar e recusar as ações do outro<sup>32</sup>.

Naquela época, passou a ser permitido um certo número de plebeus entre os membros do Senado. No entanto, de acordo com Abbott (1901), os senadores plebeus não tinham acesso a todas as prerrogativas dadas aos outros membros. Aos poucos, contudo, os representantes do povo foram ocupando outros cargos públicos de importância e ganhando mais poder. Uma lei promulgada em 287 a.C. retirou a última barreira ainda imposta à participação política dos plebeus, ao abolir a exigência de

---

<sup>31</sup> Ver no *site* da Encyclopédia Britânica, texto “Ecclesia. Ancient Greek Assembly”, retirado de <https://www.britannica.com/topic/Ecclesia-ancient-Greek-assembly>.

<sup>32</sup> Ver *site* Khan Academy, no texto intitulado “El fin de la tercera ola de democracias”, Retirado de <https://www.contexto.org/pdfs/2018/latinoamerica-democracia.pdf>.

que qualquer lei proposta tivesse de ser aprovada primeiro pelos senadores patrícios e somente depois ser apreciada pelo conselho formado pelos plebeus<sup>33</sup>.

Essa breve narrativa justifica o destaque de Grécia e Roma na democracia antiga, especialmente por terem apresentado um sistema democrático no qual os cidadãos podiam votar diretamente, sem a necessidade de representantes. Ambos os sistemas democráticos apresentavam fortes componentes de participação popular (Held, 1987), mas com uma diferença: enquanto na Grécia antiga, fundada por volta de 2000 a.C., todos os que eram considerados cidadãos podiam votar em qualquer assunto de interesse público, em Roma, existente desde meados de 753 a.C., a participação política era limitada a uma classe mais elitizada. Essas diferenças tornaram a Grécia conhecida historicamente como o berço da democracia, enquanto Roma, apesar de também permitir a participação popular, era um sistema essencialmente oligárquico, com forte domínio da política pelas elites. (Held, 1987).

A história oficial das origens do sistema parlamentar, no entanto, não está restrita a essas duas regiões. Na verdade, está espalhada por vários outros países europeus, mas há poucos registros devido à falta de documentos oficiais da época. Uma parte considerável da história dos parlamentos das Idades Média e Moderna faz parte do acervo bibliográfico da Inglaterra, que, segundo a literatura corrente, foi a responsável pelo surgimento, no século XIII, do conceito de um sistema parlamentar moderno.

Alguns documentos e autores referem-se ainda ao Parlamento Inglês como “mãe dos parlamentos”, por ter criado o modelo de democracia parlamentar Westminster<sup>34</sup>, adotado em muitos territórios na época do Império Britânico e mantido até os dias atuais. Naquele século, o termo “parlamento” começou a ser utilizado frequentemente pela Inglaterra durante a realização de assembleias públicas que contavam com a presença de representantes políticos<sup>35</sup> (Bobbio et al., 1998).

Na Idade Média, os burgueses desempenhavam o papel de representantes das cidades, onde as eleições se diferenciavam de uma região para a outra. Eleitos publicamente em reuniões do tribunal da comarca, eram denominados “cavaleiros dos condados”. Até ao século XVIII, no entanto, era comum encontrar regiões inglesas ainda sem representação no Parlamento. “As cidades industriais em crescimento, como Birmingham e Manchester, não possuíam representantes, mas pequenas aldeias

---

Ver *site* Khan Academy, no texto intitulado “El fin de la tercera ola de democracias”, Retirado de <https://www.contexto.org/pdfs/2018/latinoamerica-democracia.pdf>

<sup>34</sup> O modelo Westminster, uma referência ao Palácio de Westminster, sede do Parlamento britânico, consiste numa variada série de procedimentos de funcionamento de legislaturas. Foi usado por várias colônias do Império Britânico, do qual fizeram parte o Canadá e a Austrália, entre outros, e copiado por vários outros países.

<sup>35</sup> Ver, além de Bobbio *et al.*, no *site* UK Parliament, no texto intitulado “The origins of parliament”, retirado de <https://www.parliament.uk/about/living-heritage/transformingsociety/electionsvoting/chartists/overview/originsofparliament/>.

às vezes tinham dois membros no Parlamento. O sistema era notoriamente corrupto e o suborno era comum<sup>36</sup>.

Duas antigas assembleias anglo-saxônicas deram origem ao Parlamento britânico: os *Moots*, que evoluíram para a Câmara dos Comuns, e o *Witan*, que se converteu na Câmara dos Lordes<sup>37</sup>. Responsáveis pela discussão de assuntos locais nas assembleias, os *Moots* eram compostos por moradores, bispos e xerifes das cidades, além de quatro representantes de cada condado.

O *Witan*, por sua vez, era formado por nobres e conselheiros que se reuniam para ajudar o rei em questões como concessões de terras, defesa, tributação e política externa, mas não tinha assento permanente na Assembleia. Embora o *Witan* não tivesse poder para elaborar leis, o rei tinha o cuidado de consultar a assembleia, porque confiava no apoio dos nobres para governar<sup>38</sup>. Em 1066, com a invasão da Grã-Bretanha, o novo rei substituiu o *Witan* por dois conselhos formados por nobres e líderes de igrejas: um menor, conhecido como *Curia Regis* (o Conselho do Rei) e outro maior, o *Magnum Concilium* (Grande Conselho), que deu origem à nova Câmara dos Lordes.

Em 1215, a insatisfação de nobres ingleses com o poder absoluto do rei João, em especial devido ao aumento abusivo dos impostos, resultou na primeira Carta Magna do país, que limitou os poderes do monarca. O facto ficou conhecido, historicamente, como um importante passo para o desenvolvimento da democracia e o início dos parlamentos modernos, principalmente porque, a partir daí, os reis da Inglaterra começaram a contar regularmente com reuniões de nobres e, eventualmente, de plebeus, num processo de negociação para promulgar novas leis, em reuniões que foram chamadas “parlamentos” (Britto, 1981; Ferreira Filho, 1995; Moraes, 2018).

Contudo, a história propriamente dita dos parlamentos modernos nasce com a democracia representativa inglesa. A Carta Magna de João sem Terra, de 1215, constitui o seu grande marco inicial. Nenhuma “ajuda será estabelecida em nosso reino, diz a carta, sem o consentimento do conselho comum do reino, a menos que seja para o resgate de nossa pessoa, armar o cavaleiro o nosso filho primogênito e para o casamento de nossa filha mais velha”, afora esses três casos, seriam enviadas cartas aos seus súditos, explicando a causa do pedido e se procedia no dia aprazado à decisão sobre o assunto, seguindo o conselho daqueles que estarão presentes ainda mesmo que todos os que forem intimados não tenham comparecido. (Britto, 1981, pp. 3-4)

---

<sup>36</sup> Ver *site* UK Parliament, texto intitulado “The origins of parliament”, retirado de <https://www.parliament.uk/about/living-heritage/transformingsociety/electionsvoting/chartists/overview/originsofparliament/>.

<sup>37</sup> Ver no *site* Parliamentary Education Office, texto intitulado “A short history of parliament”, retirado de <https://www.peo.gov.au/learning/closer-look/short-history.html>.

<sup>38</sup> Ver *site* Parliamentary Education Office, texto intitulado “A short history of parliament”, retirado de <https://www.peo.gov.au/learning/closer-look/short-history.html>.

Dessa forma, esclarece Luiz Navarro de Britto (1981), a cobrança de impostos só seria legítima quando consentida pelo parlamento. Antes, o Conselho do Rei tinha apenas caráter consultivo e, desta forma, o rei não era obrigado a seguir a posição dos conselheiros.

De acordo com João Quartim de Moraes, foi a combinação entre o controlo sobre os atos do monarca pelos lordes feudais e a centralização do Estado que transformou a Inglaterra no “solo histórico das instituições parlamentares” (Moraes, 2018, p. 56), embora se viriam a consolidar somente ao longo de muitos séculos, por meio de diversos confrontos. A palavra parlamento, no entanto, mais especificamente *parlamentum*, só seria usada, pela primeira vez, segundo o autor, em 1236, durante uma sessão judiciária da *Curia Domini*.

Após uma série de descontentamentos do povo com o excessivo poder absolutista do monarca, em 1258, o Rei Henrique III concordou em nomear, como órgão auxiliar, um conselho composto por 15 barões e 12 representantes não nobres escolhidos pelos condados, que deveriam reunir-se pelo menos três vezes por ano. Como não cumpriu a promessa, o rei colidiu de frente com os barões, na Batalha de Lewes, em 1264, mas perdeu e foi feito prisioneiro<sup>39</sup>.

O lugar de Henrique III foi assumido pelo líder dos barões, Simon de Montfort, nomeado governante da Grã-Bretanha e responsável pela convocação da primeira eleição direta parlamentar na Europa medieval com a inclusão de representantes dos plebeus. Lembrado como um dos pais do governo representativo, o barão realizou duas sessões parlamentares que entraram para a história do Parlamento<sup>40</sup>.

A primeira sessão, em 1258, pôs fim à autoridade ilimitada do rei Henrique III e a segunda, em 1265, incluiu cidadãos comuns como membros dos parlamentos, que antes eram acessíveis somente a barões e cavaleiros dos condados. Essa segunda sessão parlamentar reuniu-se entre janeiro e março de 1265 e discutiu reformas radicais para estabilizar a situação política do país, então sob o domínio de Montfort, reconhecido também como um dos fundadores da Câmara dos Comuns.

Por essa razão, o parlamento de Simon de Montfort é considerado o embrião do moderno parlamento.

O Parlamento de Simon De Montfort foi a primeira instância de um parlamento em que representantes das cidades e dos condados foram convocados juntos para discutir assuntos de interesse nacional. Este Parlamento é visto como o primeiro precursor do Parlamento moderno devido à inclusão de cavaleiros e burgueses, por

---

<sup>39</sup> Ver *site* UK Parliament, texto intitulado “Simon de Montfort's Parliament”, retirado de <https://www.parliament.uk/demontfort>.

<sup>40</sup> Ver *site* UK Parliament, texto intitulado “Simon de Montfort's Parliament”, retirado de <https://www.parliament.uk/demontfort>.

outra razão que não a concessão de impostos. Isso ampliou consideravelmente os tipos de pessoas representadas que participavam dos assuntos da nação<sup>41</sup>.

Após liderar tanto a Inglaterra como o Parlamento inglês, Montfort foi morto na Batalha de Evesham, em 1265, pelo filho do rei Henrique III, Eduardo I, que concordou em reunir o parlamento com mais regularidade e incluir, entre os membros, representantes eleitos de cada cidade. No entanto, somente a partir de 1327, os representantes do povo passaram a ter assentos permanentes nas assembleias legislativas, dando origem à Câmara dos Comuns, ao lado da Câmara dos Lordes e da realeza<sup>42</sup>.

Moraes (2018) esclarece que a disputa dos lordes feudais pela manutenção de privilégios e liberdades, entre os séculos XIII e XIV, foi responsável pela consolidação do Parlamento feudal inglês. No entanto, em 1341, o Parlamento foi oficialmente dividido em Câmara dos Lordes e Câmara dos Comuns, com reuniões separadas para cada uma das casas. “O poder de Estado passou a compor-se de três instâncias: duas câmaras e rei. Nenhuma lei podia ser fixada, nenhum imposto exigido, sem a aprovação dessas três instâncias” (Moraes, 2018, p. 64).

Mesmo assim, inicialmente, a Câmara dos Lordes tinha muito mais poder perante o Rei, situação que só mudou quando os representantes do povo começaram, nas suas reuniões, a resolver questões de interesse local e nacional e a fazer petições endereçadas diretamente ao rei e à outra Câmara. Tal atitude obrigou o rei a recorrer mais à Câmara dos Comuns que, aos poucos, devido também à considerável influência que exercia entre o povo, teve os seus poderes aumentados até se igualar à Câmara dos Lordes.

Em meados do século XV, em vez de simplesmente fazer uma petição à Câmara dos Lordes, a Câmara dos Comuns passou a ter poderes legislativos iguais. Também foi responsável por conceder ao rei acesso a dinheiro arrecadado por impostos. Hoje, seus poderes legislativos excedem os da Câmara dos Lordes<sup>43</sup>.

Durante os séculos XIV e XV, existiram muitas reformas parlamentares que, gradualmente, foram aumentando o poder da Câmara dos Comuns. Em 1642, o rei Carlos I invadiu, sem sucesso, o Parlamento inglês, para prender cinco membros dos Comuns que haviam desafiado a sua autoridade. Essa tentativa deu início ao processo de independência do Poder Legislativo.

---

<sup>41</sup> Ver *site* UK Parliament, no primeiro parágrafo do texto intitulado “Simon de Montfort's Parliament”, retirado de <https://www.parliament.uk/demontfort>.

<sup>42</sup> Ver *site* UK Parliament, texto intitulado “Simon de Montfort's Parliament”, retirado de <https://www.parliament.uk/demontfort>.

<sup>43</sup> Ver *site* Parliamentary Education Office, parágrafo 5.º do texto intitulado “A short history of parliament”, retirado de <https://www.peo.gov.au/learning/closer-look/short-history.html>

O conflito entre os Comuns e o Rei resultou em guerra civil, que levou à execução de Carlos I em 1649 e à Grã-Bretanha ser declarada uma república. A monarquia foi restaurada em 1660, mas o rei e o parlamento continuaram em conflito. Em 1689, o rei William e a rainha Mary assumiram o trono e concordaram com a Declaração de Direitos, que reconhecia a soberania do Parlamento, incluindo seu direito à liberdade de expressão e ao encontro frequente<sup>44</sup>.

Segundo Thomas May (1853), a história do Parlamento inglês teve início em 1640, embora tenha sido criado oficialmente apenas em 13 de abril de 1646, mas dissolvido com menos de um mês de funcionamento, em 5 de maio, e reaberto novamente em 1658. “Naquela época, o rei declarou ao seu conselho a intenção de criar um parlamento na Inglaterra para iniciar as atividades em abril próximo. As pessoas se admiraram com uma novidade tão grande como a criação de um parlamento” (May, 1853, p. 54).

A dissolução do parlamento foi determinada pelo próprio rei devido a uma série de problemas políticos, em especial as sucessivas guerras entre Escócia e Inglaterra, país que havia dissolvido o Parlamento Escocês. Embora reaberto oficialmente em 1658, o parlamento começou a funcionar efetivamente apenas em 1669, conforme relata May (1853).

Com a assinatura do Tratado de União, em 1707, tanto o Parlamento da Inglaterra como o da Escócia foram dissolvidos e deram lugar a um único parlamento, o da Grã-Bretanha. Em 1801, com a dissolução também do Parlamento da Irlanda, uma nova fusão deu origem ao Parlamento do Reino Unido, como é conhecido até aos dias atuais (May, 1853).

Como é possível perceber, houve, na antiguidade, vários eventos que podem ser comparados com uma reunião oficial de parlamento. Foram tanto encontros simples, como conselhos formados pelos súbditos mais ricos dos reis e as deliberações realizadas ao ar livre nas ágoras gregas e romanas, como outros mais complexos, como é o caso das assembleias ocorridas na Inglaterra. Os diferentes e imprecisos relatos históricos, no entanto, tornam difícil determinar uma data exata para a primeira reunião de um parlamento da antiguidade, nos moldes de uma moderna casa legislativa.

A definição de uma data precisa para esse evento histórico depende, segundo alguns autores, do que se entende por parlamento.

Muitos historiadores dizem que os primeiros parlamentos reais - coisas que poderíamos reconhecer hoje como tais, com representantes das comunidades locais - aconteceram no século 13 e gostam de chamar a atenção para os importantes parlamentos de 1265, como o chamado por Simon de Montfort, ou de 1295,

---

Ver *site* Parliamentary Education Office, 5.º parágrafo do texto com o subtítulo “Parliamentary independency”, inserido no texto principal intitulado “A short history of parliament”, retirado de <https://www.peo.gov.au/learning/closer-look/short-history.html>.

chamado por Edward I. Mas esses parlamentos não pareciam ser tão diferentes das assembleias que ocorreram antes ou depois, e alguns historiadores, agora, argumentam que a tradição das assembleias nacionais com um papel central na política e no governo remonta à Inglaterra do começo do século 10. (Seaward & Peplow, 2015, § 7)

Na opinião de Paul Seaward e Emma Peplow (2015), a falta de registos das atividades diárias dos parlamentos na Era Medieval deve-se ao facto de os documentos e as atas, por vezes, não serem guardados numa secretaria ou diretoria das instituições, mas pelos próprios parlamentares, nos seus gabinetes. Além disso, conforme explicam, era comum, na época, que os políticos publicassem versões dos seus próprios discursos depois de pronunciados, alterando, assim, o teor do documento original.

Esse pode ser um dos motivos pelos quais a história de alguns parlamentos é contada com versões, factos e datas diferentes, e, não raras vezes, até destoantes umas das outras. Durante a pesquisa bibliográfica para a tese, esse problema ocorreu algumas vezes. Uma dessas contradições foi em relação à própria afirmação acima, de que não havia registo de reuniões parlamentares na Idade Média. O *website* oficial do Parlamento do Reino Unido<sup>45</sup> informa que os primeiros registos oficiais de atividades parlamentares remontam ao século XVII, com a publicação, pelo Parlamento Inglês, de um relatório oficial criado em resposta à circulação de relatos não oficiais dos debates entre representantes políticos.

Em 1628, membros da Câmara dos Comuns tentaram impedir – sem sucesso – essas publicações clandestinas e, em 1680, decidiram criar uma publicação oficial intitulada “votos e procedimentos”, que incluía discursos do rei, ordens, resoluções e outros documentos oficiais. Segundo o Portal Institucional do Parlamento do Reino Unido<sup>46</sup>, o pioneiro de maior destaque na cobertura parlamentar foi o francês Abel Boyer, autor de um dos panfletos clandestinos.

Em janeiro de 1711, Boyer começou a publicar o Estado Político da Grã-Bretanha, que incluía debates parlamentares. Outros periódicos seguiram, incluindo a revista Cavalheiro e a revista Londres. A revista Londres publicou discursos durante o recesso, numa tentativa de contornar as regras da Casa dos Comuns, que proibia reportagens contemporâneas<sup>47</sup>.

---

Ver *site* UK Parliament, texto intitulado “Breach of privilege”. *Site* do UK Parliament, retirado de: <https://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/parliamentwork/communicating/overview/breachofprivilege/>.

Ver *site* UK Parliament, texto intitulado “Breach of privilege”. *Site* do UK Parliament, retirado de: <https://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/parliamentwork/communicating/overview/breachofprivilege/>.

Ver *site* UK Parliament, parágrafo 3.º do texto intitulado “Breach of privilege”, retirado de: <https://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/parliamentwork/communicating/overview/breachofprivilege/>.

Em 1738, a Câmara dos Comuns conseguiu aprovar uma resolução que impedia esse tipo de cobertura “não oficial”, mas havia sempre uma forma de contornar a proibição.

Num ensaio publicado originalmente em 1791, Jeremy Bentham<sup>48</sup> (1791/2011) defendia que todos os atos e atividades do Parlamento Inglês fossem disponibilizados por completo, inclusive por taquígrafos, com o objetivo de garantir discursos na íntegra. Tão importante quanto publicar os seus próprios atos e atividades seria, conforme o autor, os parlamentos tolerarem as publicações de outras fontes não oficiais para conferir maior credibilidade aos pareceres internos.

A entrada de estranhos também era expressamente proibida no Parlamento Inglês, nessa época, sob pena de punição imediata, regra estabelecida desde a guerra civil em 1650, conforme explica Bentham (2011). Algumas dessas proibições foram sendo suspensas, aos poucos, ao longo dos anos, mas ainda com muita resistência, como é o caso da permissão para que os cidadãos pudessem assistir às sessões plenárias.

A Casa dos Lordes, ao permitir que uma porção do público compareça às suas sessões, tem oferecido este favor de modo tão dificultoso quanto possível. Não há assentos. A primeira fileira de espectadores consegue ver e prejudica a escuta daqueles que estão mais atrás. Alguns dos membros mais populares têm, em ocasiões diferentes, proposto dar ao público mais acomodações; mas a proposição tem sempre sido recusada pela maioria de seus colegas, tanto por considerarem que uma atitude dolorosa é mais respeitosa, ou por temerem demasiadamente toda forma de mudança. (Bentham, 2011, p. 293)

A presença de cidadãos nas sessões dos parlamentos, segundo Bentham, era a forma de garantir maior confiança às publicações oficiais. Todos esses relatos acentuam a importância do Parlamento inglês no contexto histórico da origem e evolução dos parlamentos. Bobbio et al. (1998) acrescentam ao currículo daquele país um outro precedente. Conforme explicam, os séculos XVI e XVII foram marcados por uma época em que uma das maiores preocupações dos representantes políticos era garantir uma presença política perante o rei. Em troca, o monarca detinha o controle dos parlamentares, que se limitavam a concordar com as ações por ele realizadas. Esse quadro de inferioridade foi quebrado pelo Parlamento Inglês que, ao sair vitorioso de um confronto com a monarquia, em 1688, momento histórico conhecido como a “Revolução Gloriosa”, tornou-se no modelo para a renovação institucional e política dos parlamentos até ao final do século XVIII.

---

O texto do filósofo inglês Jeremy Bentham (1748-1832), embora publicado pela Revista Brasileira de Ciência Política em 2011, corresponde à tradução do Capítulo II, intitulado “Da publicidade”, de “Um ensaio sobre táticas políticas”, publicado no livro *The Works of Jeremy Bentham*, da editora BookSurge Publishing, em 1791.

No entanto, é preciso reconhecer que houve também a contribuição de outros países, em especial os da Europa, para o desenvolvimento e a consolidação do sistema parlamentar como se conhece atualmente. É importante destacar, no entanto, que são relatos fragmentados, com base em momentos específicos ou determinados acontecimentos.

O Parlamento da Islândia, fundado no ano de 930, é conhecido como o mais antigo do mundo, mais até do que o Parlamento Inglês. O edifício ainda existe e é aberto apenas uma vez por ano para uma sessão especial, em data comemorativa. As reuniões, na antiguidade, eram realizadas ao ar livre, em praça pública, em torno do Logberg (rocha de lei), onde o legífero (relator da lei) se sentava e presidia os debates.

No início, era uma assembleia realizada ao ar livre nas planícies de Þingvellir (a 45 km de Reykjavik, capital da Islândia). O Althing era uma assembleia geral da Comunidade Islandesa, onde os líderes mais poderosos do país (*goðar*) se reuniam para decidir sobre a legislação e questões judiciais. Então, todos os homens livres podiam assistir às assembleias, que costumavam ser o principal evento social do ano e atraíam grandes multidões de agricultores e suas famílias, partes envolvidas em disputas judiciais, comerciantes, artesãos, contadores de histórias e viajantes<sup>49</sup>.



Figura 1: Parlamento da Islândia – o mais antigo do mundo ainda em funcionamento  
Fonte: [https://europa.eu/youth/is/article/61/4215\\_en](https://europa.eu/youth/is/article/61/4215_en)

Em 2013, a Unesco reconheceu o Decreto de Léon como o documento mais antigo com registros sobre a existência de instituições parlamentares na Europa.

---

Ver *site* European Union, no parágrafo 1.º do texto intitulado “A short history of Alþingi – the oldest”, de 2013, retirado de [https://europa.eu/youth/is/article/61/4215\\_en](https://europa.eu/youth/is/article/61/4215_en)

O Decreto ou Decretos de León de 1188 consistem em um grupo de documentos que contêm a informação escrita mais antiga conhecida sobre o sistema parlamentar europeu. Originou-se na Espanha medieval e baseou-se na celebração de uma Cúria Regia (Concílio Real) durante o reinado de Afonso IX de Leão (1188-1230). Esses documentos refletem um modelo original de governo e administração dentro da estrutura das instituições medievais espanholas, onde a presença institucional das pessoas comuns na tomada de decisões de alto nível, junto com o rei, a igreja e a nobreza, ocorreu pela primeira vez através de representantes eleitos por vilas e cidades.<sup>50</sup> (Unesco, 2013, § 1)

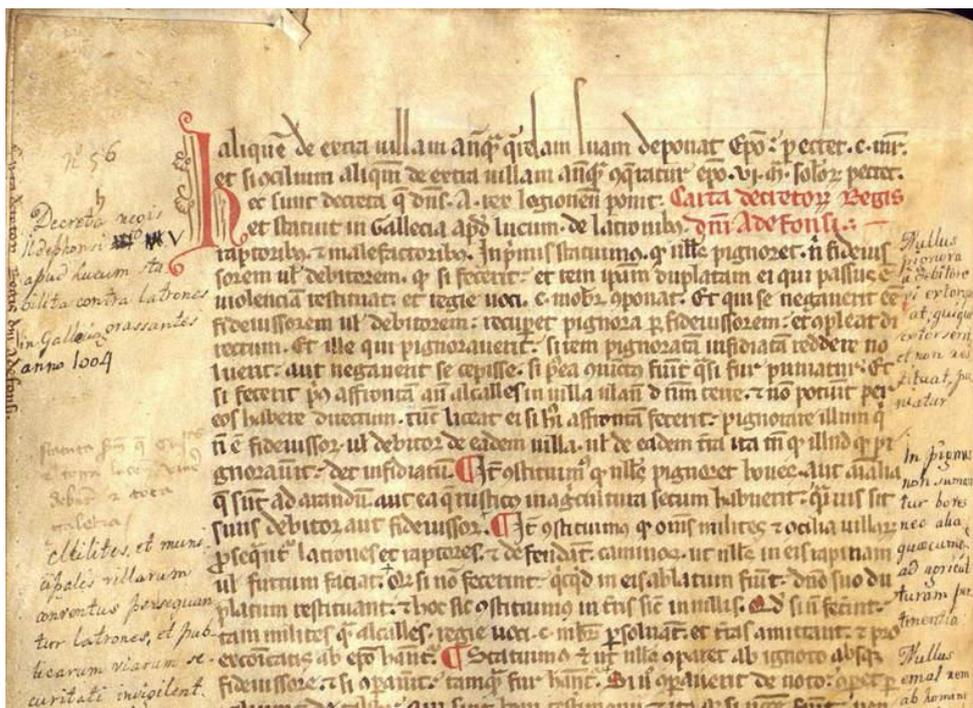


Figura 2: Parte dos documentos do Decreto de León  
Fonte: Viñas (2017)

O reconhecimento foi anunciado pela imprensa nacional e internacional. Em Espanha, por exemplo, Verónica Viñas (2017, 3 de abril) relata, num artigo para o Jornal *Diário de León.es*, que os cinco documentos que compõem o Decreto estão espalhados entre Madrid, Ourense e Sevilha. Segundo a reportagem:

[...] os documentos do Decreto de Leon de 1188 “refletem um modelo de governo e administração original no contexto das instituições espanholas medievais em que a plebe participa pela primeira vez, tomando decisões do mais alto nível com o rei, a igreja e a nobreza, através de representantes eleitos pelos povos e pelas cidades”,

<sup>50</sup> Ver *site* oficial da Unesco, no texto intitulado “The Decreta of León of 1188 - the oldest documentary manifestation or the european parliamentary system”, retirado de <http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/memory-of-the-world/register/full-list-of-registered-heritage/registered-heritage-page-8/the-decreta-of-leon-of-1188-the-oldest-documentary-manifestation-of-the-european-parliamentary-system/>

conforme registrado nos arquivos do ONU<sup>51</sup> dedicado à promoção da cultura (Viñas, 2017, §.1)

Em Portugal, o parlamento medieval, conforme relato de Armindo de Sousa (1990), teve origem no século XIII, por volta de 1254, antes mesmo do Parlamento inglês.

Foram grandes assembleias representativas da Nação, onde a voz do povo, mais do que a do clero e a da nobreza, se fez ouvir e se impôs. Entre 1254 e 1495 reuniram pelo menos setenta e seis vezes, em Braga, Guimarães, Porto, Coimbra, Guarda, Viseu, Leiria, Torres Vedras, Torres Novas, Santarém, Lisboa, Elvas, Estremoz, Montemor-o-Novo, Évora e Viana do Alentejo. Leis, acordos, tratados, regimentos, decisões tributárias, protestos políticos, reformas gerais, declarações de guerra e paz, questões de soberania nacional – tudo se fez nessas assembleias. (Sousa 1990, p. 48)

De 1385 a 1490, segundo Sousa (1990), as assembleias portuguesas já eram reconhecidas internacionalmente, e os deputados eram vistos e aceites como representantes do povo. O trabalho deles envolvia desde aconselhar os detentores do Executivo até propor leis, investigar a atuação de funcionários públicos, indicar reformas necessárias e criar impostos extraordinários.

Mas a ideia de uma assembleia parlamentar em Portugal; representando o povo, o clero e a nobreza, surgiu apenas com as invasões francesas, no início do século XIX, com a Súplica da Constituição de 1808<sup>52</sup>. Nesse documento, endereçado a Napoleão Bonaparte, então Rei da França, os portugueses solicitavam autorização para elaborar a primeira constituição federal do país, com base num parlamento bicameral composto por representantes eleitos pelas Câmaras Municipais<sup>53</sup>.

Descoberta em 1492, a América tem o parlamento mais antigo no Brasil. A Câmara Municipal de São Vicente, em São Paulo, foi fundada em 1532<sup>54</sup>. A nível nacional, entretanto, o Parlamento brasileiro só foi instituído em maio de 1823<sup>55</sup>, 49 anos depois dos Estados Unidos terem inaugurado seu parlamento nacional, em 1774, conhecido então como o Primeiro Congresso Continental<sup>56</sup>.

No Canadá, o parlamento foi instalado em 1867, quando se tornou ex-colônia da Inglaterra, embora ainda hoje compartilhe alguns aspetos com a Comunidade Britânica das Nações, como, por exemplo, o monarca inglês. São os canadianos que realmente governam o país, por meio dos

---

<sup>51</sup> Organização das Nações Unidas (ONU).

<sup>52</sup> Informação disponível no *site* do parlamento português, acedido em <https://www.parlamento.pt/>.

<sup>53</sup> Ver *site* da Assembleia da República, texto intitulado “A monarquia constitucional (1820-1910)”, retirado de <https://www.parlamento.pt/Parlamento/Paginas/monarquia.aspx>

<sup>54</sup> Ver *site* Câmara Municipal de São Vicente, texto intitulado “Fundação da cidade”, retirado de <https://www.camarasaovicente.sp.gov.br/482-anos>.

<sup>55</sup> Ver *site* Rádio Senado, do Senado Federal do Brasil, texto intitulado “Parlamento brasileiro completa 190 anos”, retirado de <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/parlamento-brasileiro-completa-190-anos>

<sup>56</sup> Ver *site* Toda Matéria, texto intitulado “Independência dos Estados Unidos (1776)”, retirado de <https://www.todamateria.com.br/independencia-dos-estados-unidos/>

representantes eleitos, mas o Parlamento, instância máxima do governo, ostenta uma curiosidade: é composto pela Câmara dos Comuns, o Senado e o monarca inglês. (Gonçalves J. B., 2007).

Em suma, a história dos parlamentos tem bases profundas na Europa, tanto a origem quanto o desenvolvimento. Na América, descoberta e colonizada pelos europeus, os parlamentos, embora hoje já estejam estruturados de acordo com o contexto histórico de cada país, também possuem raízes no continente europeu.

De forma genérica, como se pode perceber, os parlamentos daqueles períodos eram mais voltados para a manutenção dos privilégios de uma classe aristocrática e feudatária que, em troca, se limitava a concordar com os atos do poder régio. Os cidadãos eram alheios ao mundo parlamentar, sem autorização sequer para entrar nas casas legislativas ou ter acesso a notícias sobre as atividades legislativas.

Com o surgimento da comunicação de massas, no entanto, a partir do século XIX, a sociedade passou a ter mais acesso à rotina dos parlamentos. O advento do cinema, a popularização das impressoras móveis e a disseminação, a um nível mais amplo, de jornais diários, revistas e livros, marcaram o início embrionário de um novo tipo de relacionamento entre parlamento e cidadão. No entanto, essas mudanças foram mais acentuadas com a chegada da radiodifusão, no século XX, e, conseqüentemente, a comunicação instantânea, que levou a política definitivamente para dentro dos lares dos cidadãos comuns.

### **2.3.2 Parlamentos do século XIX e XX: a revolução e o poder da comunicação de massas**

A evolução tecnológica proporcionada pelos meios de comunicação de massas, que começou ainda no século XIX, mas foi mais profunda ao longo do século XX, alterou o ambiente político. Não só o relacionamento dos representantes políticos com os cidadãos se modificou, como se verificou uma mudança em todo o universo da política. Dessa forma, a invisibilidade dos parlamentos perante a sociedade começou a reverter-se até que se transformaram no centro dos debates políticos. Essa fase marca a passagem da monarquia constitucional para o regime parlamentar, embora por meio de uma transição repleta de conflitos e crises constitucionais, muitas das quais resolvidas somente no começo do século XX e outras ainda hoje sem solução (Bobbio et al., 1998).

Ao longo dos séculos XIX e XX, o mundo foi marcado por mudanças sociais, políticas e econômicas, num contexto de grandes revoluções tecnológicas que proporcionaram transformações em toda a sociedade e, conseqüentemente, também nos governos e parlamentos. O aparecimento da

comunicação de massas, a partir do século XIX, mais especificamente com os jornais diários, foi apenas o presságio do que viria a seguir.

A partir do século XX, com o sufrágio universal, o rádio, o cinema e especialmente a TV, a política foi transportada para dentro dos lares e, conseqüentemente, os parlamentares começaram a perceber o poder dos cidadãos como eleitores e detentores de opinião pública. Se, por um lado, a TV garantiu maior visibilidade aos representantes políticos, por consequência, eles passaram também a ficar mais expostos aos julgamentos do público – tanto para o bem como para o mal –, facto nem sempre ligado à *performance* política, mas a uma certa videopolítica.

Sem essa visibilidade, até o final do século XIX, quando eram formadas por um grupo de nobres com relação mais íntima com o governo, as assembleias legislativas podiam ser definidas, segundo Leston-Bandeira (2016), como “Parlamento de clubes de cavaleiros”. Aos parlamentares cabia, em geral, de acordo com a autora, apenas os grandes debates e a elaboração de uma legislação básica e sem vínculos reais com a sociedade, que nem sequer podia votar.

No século XX, entretanto, a esfera legislativa passa a ser conhecida como “Parlamento representativo”, *status* alcançado com o aparecimento do sistema partidário e da universalização do voto, conquistas que permitiram ao cidadão participar na política, embora ainda de forma mais restrita aos períodos eleitorais. Os parlamentares deixam de ser nomeados ou de ser herdeiros de cargos, para se tornarem oficialmente representantes do povo através do voto (Leston-Bandeira, 2016).

Entre as principais mudanças ocorridas na passagem dos parlamentos aristocráticos para os parlamentos representativos (ou da comunicação de massas), uma das mais relevantes foi a alteração do *status* dos representantes eleitos. Se antes do voto eram, em geral, políticos independentes, cultos e oriundos de classes mais altas, com o sufrágio universal e a criação dos partidos políticos passaram a ser políticos de profissão e, hierarquicamente, tornam-se subordinados dos partidos em que estão filiados.

Do lado da sociedade, a comunicação política dos parlamentos passou a incorporar uma linguagem mais direcionada para o cidadão, que começou a familiarizar-se com a rotina dos parlamentos. Embora a história dos meios de comunicação nem sempre esteja vinculada a conceitos de objetividade e imparcialidade, ver e ouvir passaram a impactar a forma como os espectadores começaram a relacionar-se com os representantes, e, como bem lembra Luís Felipe Miguel (2002), “os meios de comunicação são, em si mesmos, uma esfera de representação política” (p. 163).

Segundo Valéria Almeida (2016), à medida que aumentava o número de meios de comunicação, aumentava também o contacto do público com a política, imprimindo um tom de

informalidade à relação em que o político e a própria política passam a figurar, de forma “massificada e mediocratrizada”, no processo de mediação da comunicação.

Assim, desde a imprensa, que quebrou o isolamento dos monarcas, passando pelo cinema e pelo rádio, em que o político se tornou alguém mais próximo do cidadão, na figura do amigo, do ídolo (ainda que temível), ou depois exposto e até vulnerável na imagem televisiva, ou sendo excluído dos debates, como parece acenar a internet (que privilegia as conversas horizontais), temos a figura do político se tornando outra coisa e a política idem. (V. Almeida, 2016, p.441)

Nesse contexto, os meios de comunicação de massas do século XX, conforme Almeida (2016), foram fundamentais para trazer a política para mais perto dos cidadãos, criando, dessa forma, um novo ambiente que teve definitivamente impacto na relação e interação entre indivíduos, políticos e instituições.

O objetivo, aqui, não é discutir o poder dos meios de comunicação de massas para manipular os cidadãos em defesa dos interesses da elite e do jogo político, mas apenas reconhecer que deram voz e rosto aos representantes políticos, trazendo os parlamentos e os seus membros para a intimidade do público e, dessa forma, para o debate quotidiano da sociedade. Não se pode ignorar também que os meios de comunicação de massas alteraram, como reflete Luis Felipe Miguel (2002), a própria definição de campo político de Bourdieu (2011) enquanto ambiente exclusivo dos chamados “profissionais da política” e em que se verifica a participação restrita dos cidadãos ao período eleitoral.

De facto, tal restrição seria necessária, conforme justificam Schumpeter (1961) e os seus seguidores elitistas, devido à falta de capital político do cidadão comum para o campo político, incapacidade essa que separaria governantes de governados, e, no caso dos últimos, se traduziria também numa passividade natural em relação aos negócios políticos. No entanto, os média transformam-se cada vez mais numa componente essencial da produção de capital político, tanto dos representantes quanto dos representados, facto que não pode ser ignorado por nenhum dos lados, tendo em conta o grande número de profissionais do campo mediático que chegam a cargos políticos.

Assim, é correto dizer que a mídia adquiriu um forte peso na formação de capital político e mesmo que, em alguma medida, condiciona as trajetórias políticas – já que a ausência de visibilidade nos meios de comunicação parece ser um empecilho sério para quem almeja os cargos eletivos mais importantes do poder executivo (Miguel, 2002, p. 170)

Lembra ainda, Miguel, que os meios de comunicação são também essenciais no jogo político, inclusive na definição da agenda política, devido à sua capacidade de determinar temas da *agenda setting*<sup>57</sup>.

Um dos maiores avanços proporcionados pela comunicação de massas do século XX foi a transmissão de mensagens para audiências cada vez mais amplas, por meio dos então sofisticados aparelhos de rádio e televisão. No século XXI, com o surgimento da *World Wide Web* (www), houve um avanço qualitativo, porque as mensagens deixaram de ser emitidas de um transmissor para um público e passaram a fluir livremente, pondo um fim à comunicação vertical “emissor para receptor”, conforme destacam Coleman e Blumler (2009).

O projeto do século XX era cultivar técnicas e tecnologias para entregar mensagens a um público de massa. O projeto para este século é abordar o outro lado da comunicação: projetar formas mais efetivas e sensíveis de ouvir e reconhecer milhões de vozes e ações, sem mencionar os silêncios e inações, que constituem uma interação humana significativa. (Coleman & Blumler, 2009, p. 167)

Em resumo, explicam os autores, a comunicação deixou de ser unidirecional para se tornar multidirecional.

### **2.3.4 Parlamentos do século XXI: de clube de cavaleiros a parlamento mediador**

Com a proximidade do século XXI, o “Parlamento Representativo” deu lugar ao “Parlamento Mediador”, com maior foco no cidadão e a preocupação de se tornar cada vez mais aberto, transparente e mediador entre sociedade e governo. A palavra de ordem passa a ser o envolvimento do cidadão (Leston-Bandeira, 2016).

Em síntese, utilizando as categorias de Leston-Bandeira (2016), até ao século XIX, o Poder Legislativo era conhecido como um Clube de Cavaleiros, que praticamente ignorava a existência do cidadão. No século XX, passa a ser chamado Parlamento Representativo, marcando o início de uma maior abertura e relacionamento com o cidadão, que conquista o poder de escolher, pelo voto, os representantes políticos.

Ainda assim, as atividades legislativas voltadas especificamente para os cidadãos continuavam a ser muito informais, limitadas e isoladas. Alguns dos exemplos mais típicos eram as visitas guiadas ao Parlamento e a disponibilização de informações gerais sobre a instituição, com objetivos

---

<sup>57</sup> A *Agenda setting* traduz-se na capacidade dos média para selecionar os temas sobre os quais o público terá interesse em discutir.

prioritariamente pedagógicos e cívicos. Mesmo assim, como já destacado, não se pode ignorar os avanços em relação ao período anterior, em que os parlamentos eram compostos por nobres nomeados pelos imperadores (Leston-Bandeira, 2016; Tibúrcio, 2017).

No final do século XX, porém, o aparecimento da Internet alterou mais uma vez a relação dos legislativos com a sociedade, a qual passou a participar mais ativamente da rotina dos parlamentos. O processo de mudanças pelo qual passaram as casas legislativas para se adaptar à esfera digital foi, em geral, tão amplo como rápido. O primeiro parecer mundial sobre o parlamento eletrônico da União Interparlamentar<sup>58</sup>(IPU), publicado em 2008, constatou que 90% dos parlamentos, em todo o mundo, já possuíam um *website*. Com uma nova edição a cada dois anos, o relatório de 2016 indicava que essa percentagem já tinha chegado a 100% de acordo com os parlamentos que responderam ao questionário da IPU. Esse relatório indicou que a preocupação geral dos representantes, naquele ano, era que os *websites* legislativos pudessem atingir as três prioridades básicas voltadas para a conexão com a cidadania: informar, explicar e aumentar a participação (IPU, 2018).

O relatório de 2018<sup>59</sup>, por sua vez, apontou que as principais mudanças em relação a 2016 foram respeitantes à natureza, complexidade e ao conteúdo dos *sites*, que passaram a oferecer cada vez mais ferramentas digitais de interatividade, dados abertos e motores de pesquisa mais inteligentes e complexos. O documento indicou ainda uma tendência crescente dos parlamentos para ampliar o uso das ferramentas digitais para comunicar com a sociedade. Os média digitais institucionais já estavam, conforme o relatório, bem estruturados para lidar com o cidadão, e os parlamentos relataram grandes benefícios decorrentes dessa aplicação.

Essas formas digitais de envolvimento com o cidadão exigem uma abordagem diferenciada, “mas os parlamentos estão se adaptando a esses requisitos, estão atraindo mais pessoas, que, por sua vez, estão aprendendo mais sobre seus parlamentos, fazendo mais submissões e, em alguns casos, contribuindo diretamente para o processo legislativo” (IPU, 2018, p. 69).

Há ainda muitos desafios e barreiras de diversas ordens que precisam de ser enfrentados para que o parlamento digital se converta numa instituição de total confiança da sociedade. De acordo com o Guia de Boas Práticas, de David Beetham (2006), para que o parlamento do século XXI desempenhe adequadamente seu papel no sistema democrático, é preciso que seja efetivamente representativo, acessível, aberto, transparente, *accountable* e eficaz em todas as suas funções. A eficácia de um

---

<sup>58</sup> A União Interparlamentar (*Inter-Parliamentary Union*-IPU), órgão internacional criado em 1889, atua em conjunto com a Organização das Nações Unidas (ONU) e reúne 179 parlamentos membros dos 193 países do mundo e 13 membros associados, como o Parlamento Europeu, o Parlamento Árabe e outras organizações parlamentares em África e nas Américas. Informações retiradas do *link*: <https://www.ipu.org/national-parliaments>

<sup>59</sup> A publicação do relatório de 2020 ainda não tinha saído quando esta tese foi concluída.

parlamento depende também da disponibilidade de recursos humanos, materiais e informações. Sem isso, segundo o autor, não é possível atender aos interesses dos eleitores.

O papel do parlamento mediador é o de conquistar um público mais participativo, ativo e envolvido politicamente, com vista a melhorar o sistema democrático. “Apesar de os indicadores sobre o aumento da apatia política, temos hoje uma cidadania muito ativa; se eles podem agir e falar por si mesmos, inevitavelmente, as percepções sobre os representantes eleitos mudarão” (Leston-Bandeira, 2016, p. 7).

Na era digital, onde o acesso à informação é mais amplo e irrestrito, as expectativas e exigências da sociedade também são maiores. Esse é um dos motivos pelos quais há tantos questionamentos e desaprovações em relação ao desempenho dos políticos eleitos, principalmente em comparação com outras épocas, em que o relacionamento entre parlamento e sociedade praticamente não existia.

Os cidadãos que se relacionam com o parlamento digital mediador não fazem mais parte de um grupo homogêneo, porque são movidos por interesses específicos e diferentes, demonstrando a necessidade de uma representação cada vez mais multifacetada. São pessoas informadas, críticas e participativas, mas, em geral, desvinculadas de associação política, situação que faz com que a interação entre representante e representado seja mais constante e direta, podendo ocorrer todos os dias e *online*, inclusive, através da esfera digital proporcionada pela Internet.

O parlamento moderno é uma instituição muito diferente da conceituada pela tradição democrática liberal, coexistindo com uma sociedade e cidadãos radicalmente diferentes. O engajamento público é simultaneamente uma consequência desse novo ambiente e uma solução parcial para entender o parlamento moderno e seu papel mediador entre governança e sociedade. (Leston-Bandeira, 2016, p. 23)

Além disso, conforme explica Leston-Bandeira (2016), outra diferença é que a participação política para além das eleições deixou de ser uma atividade informal para se formalizar, profissionalizar e conquistar cada vez mais o cidadão comum. Nesse contexto, misturam-se vários modelos de democracia, os quais precisam de ser vistos como necessários e inclusivos e não como concorrentes e contrários.

A expansão de novos modos de democracia não questiona, portanto, a importância da democracia representativa e da cadeia eletiva como chave para garantir legitimidade política, mas eles indicam que precisamos ampliar nossa compreensão de representação, parlamento e democracia se quisermos compreender plenamente

o papel do parlamento moderno e do envolvimento público. (Leston-Bandeira, 2016, p. 10)

Assim, a fase que vai de Clube de Cavaleiros a Parlamento Mediador marca ainda, de acordo com a autora, a passagem de uma era onde os parlamentos tinham uma relação de autoridade com os cidadãos, para uma era em que começam não só a ter uma relação de serviço, mas também em que precisam de ser transparentes, *accountables* e abertos.

Com o objetivo de se adequarem às necessidades da sociedade do século XXI, os parlamentos mediadores têm investido bastante na criação de *websites* e departamentos específicos de envolvimento com o cidadão, com funcionários dedicados exclusivamente a essas atividades. São funcionários, como aponta Leston-Bandeira (2016), que atuam com neutralidade e apartidarismo e tentam passar um sentido coletivo de representação, com o objetivo de mostrar a importância da instituição parlamentar em si e não apenas de uma casa política eleita a cada cinco anos. Desse modo, a ideia é criar uma conexão entre parlamento e cidadão sem ressaltar a figura do político ou de interesses particulares, mas antes do interesse público e do bem da coletividade.

A necessidade de estabelecer essa conexão tem vindo a ser compreendida, em geral, pelos parlamentos, que têm procurado investir cada vez mais, nestas últimas décadas, em serviços voltados para o envolvimento com a sociedade e o desenvolvimento de novas atividades voltadas para a participação do cidadão no processo legislativo. Com essa nova visão, os parlamentos deixaram de ser meramente reativos, limitando-se a responder às informações dos diferentes públicos, para adotar uma posição mais ativa; ou seja, indo ao encontro dos cidadãos e disponibilizando mais serviços e informações sobre as suas atividades.

Exemplos deste tipo de atividade incluem casos tão variados como a disponibilização de informação numa página da Internet ou a potencial participação em iniciativas legislativas – ou seja, desde a mera disponibilização de informação, à própria participação na atividade parlamentar. Pelo meio incluem-se também atividades pedagógicas que pretendem educar o cidadão (de que são exemplo paradigmático os programas “parlamentos dos jovens”, cujo sucesso tem sido assinalável em vários parlamentos). (Tibúrcio, 2017, pp. 33-34)

Neste cenário, os portais legislativos tornaram-se, por excelência, os grandes mediadores entre parlamento e sociedade. A importância de se estabelecer este novo tipo de relacionamento entre esfera política e civil tem sido tão grande que a própria União Interparlamentar (IPU) lançou, em 2009, o manual *Guidelines for Parliamentary Websites*.

O documento apresenta as principais diretrizes e recomendações para a formatação de *sites* legislativos mais transparentes, com foco no cidadão-internauta e três temáticas básicas: história do parlamento, o seu trabalho e os seus membros eleitos. O objetivo do manual é proporcionar à sociedade o acesso democrático ao maior número possível de informações e serviços oferecidos pelos parlamentos, para que as pessoas possam exercer a cidadania (Castanho, 2016b).

Na Europa, o *website* do Parlamento Escocês foi o pioneiro (Tibúrcio, 2017; Leston-Bandeira, 2016) a passar por uma completa modernização e a renovar o sistema de participação política cidadã no espaço digital, em 1999. As petições públicas<sup>60</sup>, um dos principais e mais antigos instrumentos de interação entre parlamento e cidadão, em especial na Europa, passaram a figurar nos *websites* institucionais das casas legislativas.

Vários outros parlamentos europeus também renovaram o sistema de participação política nos seus portais legislativos nos anos seguintes, como é o exemplo de Portugal e de Alemanha (2005), Irlanda (2012), Luxemburgo (2014), Reino Unido (2015) e do Parlamento Europeu (2014), bem como algumas casas legislativas municipais de muitos desses países.

Ainda que com níveis muito diferentes de desenvolvimento, é inegável, desde a viragem do século, o investimento feito por parlamentos no mundo inteiro no desenvolvimento das potencialidades para os seus cidadãos se envolverem com a instituição parlamentar. Muitos destes exemplos de envolvimento com o público encontram-se evidenciados em relatórios internacionais (como o IPU 2012), assumindo-se, crescentemente, como um dos papéis relevantes desempenhados pelos parlamentos na nossa sociedade, para além, como referido, das funções tradicionais de legislação e de controlo (Tibúrcio, 2017, p. 33).

Paradoxalmente, embora contem com mais tecnologia, transparência e publicidade, os *websites* parlamentares figuram também na lista dos portais mais criticados em todo o mundo, um dos efeitos colaterais da maior abertura à sociedade. Mas isto não significa, conforme explica Tibúrcio (2017), que esses portais sejam ruins ou que estejam a piorar, mas que, por estarem entre os mais

---

<sup>60</sup> Petições são pedidos oficiais feitos a instituições e agentes públicos, assinados individualmente ou coletivamente por indivíduos. No Brasil, o direito de petição está previsto na art. 5.º, inciso XXXIV, da Constituição Federal: São a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos poderes públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder, b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimentos de situações de interesse pessoal. Na Europa, o direito de petição é, em muitos países, o instrumento mais forte de participação política nos parlamentos, existindo tanto no âmbito do Parlamento da União Europeia como também em casas legislativas de vários países, isoladamente. As petições são encaminhadas às respetivas comissões de petições, para análise da admissibilidade e, se aceites, seguem os seus trâmites dentro da assembleia. Em alguns países, se forem assinadas por um número expressivo de cidadãos, as petições são obrigatoriamente analisadas em Plenário, independentemente da admissibilidade. Tibúrcio (2017) esclarece que as petições “constituem porventura a ferramenta baseada na participação dos cidadãos mais enraizada e consolidada, oferecendo a esmagadora maioria dos parlamentos europeus um sistema de petições parlamentares, embora com níveis diferentes de implementação prática. Apesar de sistemas como o francês revelarem sinais de declínio deste instrumento, são muitos os impulsos modernizadores deste direito em vários parlamentos europeus, como é possível ver no caso alemão, português, irlandês, luxemburguês, do Parlamento Europeu, ou o recente caso do Reino Unido”. (p. 35)

visitados pelo cidadão, que deseja acompanhar a rotina dos parlamentos, também acabam por ficar entre os mais visíveis e passíveis de críticas em relação a outras redes da *web*.

Por outro lado, a maior abertura dos parlamentos à sociedade não significa que na comunicação pública da era digital tenham deixado de existir as mais diversas barreiras, entre elas a chamada comunicação vertical. Ainda assim existem, hoje, *websites* públicos que propiciam também uma estrutura horizontal de comunicação e processos que valorizam o cidadão, não como mero eleitor, mas como produtor e disseminador de informação. Na era da informação, o indivíduo interage diretamente com os representantes eleitos, sem a necessidade de intermediários. Essa conexão ocorre através dos portais institucionais das casas legislativas, por *e-mail* e nas redes sociais dos parlamentares.

A partir das informações obtidas, é possível comprovar que houve, de facto, uma considerável evolução dos parlamentos medievais, que pouco se importavam com o cidadão, para os parlamentos digitais, que compreendem a sociedade civil como peça-chave para a legitimidade do Poder Legislativo. A mudança ocorreu de ambos os lados e por motivos diversos. Do lado dos parlamentos, se antes os representantes eram oriundos de classes mais abastardas, indicados pelo Poder Executivo e tinham mandatos vitalícios, hoje são avaliados nas urnas, em períodos regulares e competem por cargos que se converteram em carreira e num meio de sobrevivência.

Estruturalmente, as casas legislativas também deixaram de ser palacetes de portas fechadas e com acesso restrito a cidadãos. Na atualidade, são edifícios modernos e abertos, com bibliotecas e vários outros serviços destinados exclusivamente ao público. Toda esta estrutura, herdada de um mundo analógico, tem sido adaptada ao contexto digital e pode ser acedida, em grande parte, através dos *websites*. As inovações tecnológicas também são constantes, com o objetivo de proporcionar, tanto a representantes quanto a representados, uma estrutura legislativa cada vez mais voltada para a sociedade em rede.

O isolamento mundial causado pela COVID, em 2020, demonstrou que as tecnologias institucionais digitais já permitem, inclusive, que as sessões deliberativas dos parlamentos possam ser remotas, embora tal situação só se justifique, em princípio, como medida de exceção (Feres Júnior, 2021), para se preservar o funcionamento das instituições democráticas. Trata-se de um exemplo típico que comprova que a Internet e as TIC por ela proporcionadas podem servir tanto ao bem, ampliando positivamente as experiências democráticas, quanto ao mal, aprofundando as desigualdades entre incluídos e excluídos, dependendo de quem delas fizer uso e com que objetivos.

A democracia nasceu direta na Antiguidade, tornou-se representativa ao longo do século XIX e agora ganha elementos virtuais. Esse desenvolvimento tem tudo a ver com as possibilidades abertas pelo avanço técnico e científico das sociedades humanas. Fato é que, se por um lado temos consequências ruins como a intensificação de extremismos, a circulação de *fake news* e a operação de robôs nas redes sociais, temos também iniciativas como o Congresso Remoto, que são capazes de ter um enorme impacto sobre todo o sistema político (Feres Júnior, 2021, p. 127)

Na adaptação dos parlamentos ao isolamento global imposto pela COVID, iniciada em dezembro de 2019, na China, e rapidamente espalhada pelo mundo inteiro, o Brasil desempenhou um papel importante como protagonista na história dos parlamentos. Embora tenha sido afetado mais tardiamente, apenas em março de 2020, o Legislativo brasileiro criou e exportou um Sistema de Deliberação Remota (SDR) que permitiu a parlamentos de todo o mundo não interromperem as suas atividades.

A partir desse protagonismo, o Parlamento brasileiro juntou-se a outras casas legislativas internacionais para definirem como seriam as regras, as tecnologias e as atividades legislativas no novo formato remoto (Santos & Batista, 2021). É verdade que nem todas as atividades puderam ser adaptadas ao contexto remoto e, dessa forma, realizadas regularmente, mas é possível afirmar que as sessões remotas de votação em plenário garantiram a manutenção da agenda política e a possibilidade de ter um parlamento em funcionamento.

Em meados do primeiro semestre de 2021, quando esta tese estava a ser elaborada, os cenários futuros para o funcionamento dos parlamentos pós-pandemia eram ainda apenas conjecturas. Mas já se discutia, nos bastidores políticos, qual seria o modelo de parlamento que ressurgiria após a pandemia. Voltaria ao modo totalmente presencial, com o uso da funcionalidade remota apenas em situações de exceção? Seria um modelo híbrido, com base nos dois formatos? Este é um tema importante, que deverá chamar a atenção da Academia nos próximos anos.

Do lado dos cidadãos, as mudanças tecnológicas que os ajudaram a perceber que são uma peça-chave no processo político foram igualmente visíveis ao longo da história. O cidadão da era digital em nada se assemelha àquele que é descrito, em meados do século XX, pela teoria hipodérmica. A definição daquela época era de um conjunto homogêneo de pessoas atomizadas, anónimas e isoladas (no sentido de não terem contacto umas com as outras), sem reação ou qualquer poder de influência e facilmente manipuláveis pelos meios de comunicação (Wolf, 1985).

A própria concepção do que é uma “pessoa isolada”, na sociedade digital, é diferente em relação ao contexto analógico. Será uma pessoa isolada por um ecrã de computador, mas não está

sozinha, está *online*, ligada em tempo real por uma esfera pública desterritorializada pela globalização. Esse parlamento mediador, que permite ao cidadão participar politicamente através das ferramentas e plataformas digitais dos *websites* institucionais, não se circunscreve a uma nação ou a um continente. Faz parte do cotidiano da grande maioria dos parlamentos do século XXI.

Se o cidadão assumiu um papel mais pró-ativo ao longo da história da origem e do desenvolvimento dos parlamentos, os políticos eleitos para cargos no Legislativo também passaram a absorver outros papéis no sistema democrático para além da representação política, que é, atualmente, apenas uma das funções dos modernos parlamentos. As diversas atividades que devem ser cumpridas pelos parlamentares estão dispostas, em geral, nas cartas magnas de cada país e nas normas internas das respetivas casas legislativas. Essas atividades, oriundas da soberania popular, podem ser resumidas em quatro principais e mais tradicionais: representação, legislação, controlo do Executivo e legitimação (Leston-Bandeira, 2009; Bobbio et al., 1998; Braga et al., 2016).

Clarissa Dri (2006) destaca que tal classificação comporta tanto elementos republicanos como liberais, sendo a “legislação” mais ligada a esse último e as três restantes ao primeiro, embora todas se enquadrem, de uma forma geral, em ambos os sistemas. Segundo a autora, as condições e os limites do exercício de cada função parlamentar dependem primordialmente do modelo de governo adotado.

A representação, alcançada pelo sufrágio universal, abrange as outras três funções e é também o equilíbrio político necessário entre partidos políticos, governo e o pluralismo que representa a sociedade (Bobbio et al., 1998). É essencial, explicam Bobbio et al. (1998), que o parlamento seja transparente e comprometido com a representação, caso contrário, torna-se manipulador e um instrumento unilateral e vertical, de ações de cima para baixo, muitas vezes sem o necessário debate público. Isso ocorre porque, conforme esclarece Dri (2006), os cidadãos escolhem as pessoas, mas não como elas se devem posicionar politicamente.

A função de legitimação envolve o papel de discussão, confronto, manifestação de consenso ou dissenso, ou de apoio ou discordância, com o objetivo de subtrair ou conferir legitimidade política ao governo (Bobbio et al, 1998.). Mas os representantes desempenham também um “grande potencial legitimador” perante a crise de identidade dos sistemas democráticos, atuando como protagonistas na “urgente reestruturação da participação política popular” (Dri, 2006, p.88).

Igualmente importante é a função de controlo do Executivo, fundamental para impedir que a atuação dos governos ultrapasse os poderes que lhes foram conferidos ou que sejam contrários ao Estado Democrático de Direito. Essa função permite, por exemplo, que o parlamento analise o

orçamento, os decretos e os gastos do Executivo, bem como a maneira como as leis que criou são executadas pelo governo (Montesquieu, 2000, p. 174). Na opinião de Dri (2006), esse poder de controle não só obriga o Executivo a ser mais transparente e responsável, como pode fortalecer também a participação política. Essa função aponta ainda para a “indispensabilidade de um parlamento” (p. 83), que tanto é controlado pelos demais poderes (Executivo e Judiciário) como também os controla, condição necessária à consecução da liberdade política, conforme ressalta a autora.

Em relação a esse aspeto, Montesquieu (2000) observa que o controle do Legislativo pelo Executivo é fundamental para evitar que os representantes eleitos tenham poderes ilimitados. No livro *Espírito das Leis*, o pensador francês afirma que “se o poder executivo não tiver o direito de limitar as iniciativas do corpo legislativo, este será despótico; pois ele poderá outorgar-se todo o poder que puder imaginar e anulará os outros poderes”. (Montesquieu, 2000, p. 174)

A última atividade, a legislativa, é a mais típica do parlamento moderno, pois está ligada à elaboração, discussão e deliberação do processo legislativo, tarefas que os membros do Legislativo assumem juntamente com o Executivo. Bobbio et al. (1998) relatam que, na Idade Média, a elaboração de leis era uma atividade rara e estável, mas que “hoje se governa legislando” (p. 885), com a legitimação dos parlamentos como responsáveis por essa atividade. Dri (2006) lembra ainda que também o Judiciário legisla em determinadas situações, da mesma forma que o Poder Legislativo possui competências dos demais poderes, não sendo possível, na atualidade, conforme garante, distinguir os Três Poderes exclusivamente pelas suas competências.

A Internet, na opinião de Leston-Bandeira (2009), tem condições para melhorar essas quatro funções tradicionais do Poder Legislativo, em especial devido ao poder de levar o parlamento a um número muito maior de cidadãos.

Em um mundo onde a internet é parte integrante das rotinas das pessoas, os sites parlamentares podem ser muito mais do que um mero repositório de informações; eles podem ser uma chave-mestra para a promoção da cidadania ativa, bem como promover uma relação mais dinâmica com outros tipos de públicos, como os grupos de pressão. (Leston-Bandeira, 2009, p. 14)

Para além dessas quatro funções tradicionais citadas acima, os parlamentos têm ainda de se adaptar às constantes transformações estruturais e políticas pelas quais a sociedade passa, acumulando novas atividades ligadas às responsabilidades que assumem, em âmbito interno e externo, com outros países. No Brasil, por exemplo, a Carta Magna (Brasil, 1988, pp. 45-48) possui uma

secção inteira dedicada às atribuições do Congresso Nacional, com quatro artigos, cada um com vários números. O primeiro deles (art. 49) dispõe sobre as competências do Congresso, mas com a sanção do presidente da República, e outro (art. 50) é da competência exclusiva do Congresso Nacional. Os dois últimos artigos tratam dos temas que competem privativamente à Câmara dos Deputados (art. 51) e ao Senado Federal (art. 52).

Entre as 22 subdivisões dos artigos, que fazem parte das atribuições exclusivas do Congresso Nacional, estão: resolver sobre tratados e acordos internacionais que acarretem despesas ao património nacional; autorizar o presidente da República a declarar guerra e a celebrar a paz; aprovar ou suspender o estado de defesa, a intervenção federal e o estado de sítio; mudar temporariamente a sua sede; julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos do governo; fiscalizar e controlar a atuação do Poder Executivo; analisar as concessões de emissoras de rádio e TV; autorizar referendos e convocar plebiscitos, entre outras (Brasil, Constituição, 1988).

Além dessas funções estipuladas segundo a legislação, há ainda autores que incluem entre as funções dos parlamentos, especialmente os chamados e-parlamentos e os seus *websites*, as funções de educação e participação. (Leston-Bandeira, 2009, 2012; Braga et al., 2016a, b). A ideia é que a Internet e as Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) tornam essas instituições políticas mais transparentes e acessíveis à sociedade e, dessa forma, estimulam também um maior envolvimento e participação civil nas decisões públicas.

A função de educação, conforme explicam Sérgio Braga, Isabele Mitozo e Júlia Tadra (2016b), manifesta-se na oferta e divulgação, nos *websites* parlamentares, de programas desenvolvidos pelas escolas do Legislativo e destinados à sociedade em geral, como cursos diversos e concursos, como por exemplo o “Parlamento Jovem”, entre outros. O estímulo à participação política, por sua vez, está presente principalmente nas ferramentas e plataformas institucionais digitais, através das quais os cidadãos se podem manifestar e exercer maior influência nas decisões e atividades dos parlamentos.

Abrem-se, assim, possibilidades de melhoria da qualidade das democracias, ao serem criadas novas oportunidades de supervisão do público sobre os processos decisórios governamentais, o que, naturalmente, não equivale a dizer que tais oportunidades sejam sempre aproveitadas pelos atores políticos de maneira satisfatória, sem a necessidade de um processo de educação cívica para o exercício da cidadania democrática. (Braga, Mitozo, & Tadra, 2016b, p. 1195)

Na opinião dos autores, as funções educativas e de participação política dos *websites* legislativos podem desempenhar um papel importante tanto na reaproximação do parlamento aos cidadãos quanto na área pedagógica, na divulgação de valores democráticos.

Em relação às funções que os representantes políticos assumem no âmbito externo, convém ressaltar a criação de representações parlamentares para além das nacionais; ou seja, as transnacionais, com o objetivo de unir interesses e pautas das nações no relacionamento interno, com os seus cidadãos, e externo, com outros países.

Na Europa, em 1958, foi criado o Parlamento Europeu, também conhecido como Assembleia Legislativa da União Europeia (UE), um bloco económico que congrega, atualmente, 705 deputados de 27 países<sup>61</sup>. Com 23 línguas oficiais, o Parlamento Europeu reúne-se em 12 sessões plenárias anuais que ocorrem, cada uma, durante uma semana inteira, em Estrasburgo, na França, embora haja outros encontros em Bruxelas, na Bélgica. Ao longo dos anos, a instituição, que começou como um órgão apenas consultivo, ganhou poderes legislativos, políticos e de veto em questões diversas<sup>62</sup>.

A exemplo da Europa, os países da América Latina e do Caribe também se uniram em 1964 para criar o Parlamento Latino-Americano e Caribenho (Parlatino), que foi formalmente institucionalizado somente em 1987, por meio de um tratado internacional. No entanto, ao contrário da União Europeia, a instituição nunca conseguiu constituir-se, efetivamente, como um bloco, porque não se consolidou entre os 22 países-membros (Monteiro, 2015).

Por outro lado, o Mercado Comum do Cone Sul<sup>63</sup>, também conhecido como Parlasul, bloco latino constituído a partir de um longo processo que teve início em 1991 e foi oficializado em 2006, é mais expressivo e representativo. As reuniões são mensais, com representantes eleitos para discutir e votar temas que envolvem interesses conjuntos nas seguintes áreas de integração: económico-comercial, política, cidadania, direitos humanos e sociais.

O bloco, no entanto, não tem a mesma abrangência que o Parlamento Europeu, pois conta apenas com seis países-membros, dos quais apenas Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, os quatro que fizeram parte da composição inicial, possuem poder de voto. A Venezuela, que aderiu à agremiação em 2012, está suspensa desde dezembro de 2016, por incumprimento de cláusulas do

---

<sup>61</sup> Fazem parte da União Europeia os seguintes países: Áustria, Bélgica, Bulgária, Croácia, Chipre, República Checa, Dinamarca, Estónia, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Polónia, Portugal, Roménia, Eslováquia, Eslovénia, Espanha e Suécia. Fonte: <https://www.britannica.com/topic/European-Union>. O Reino Unido, que também fazia parte, retirou-se em fevereiro de 2020, tornando-se o primeiro país a deixar o bloco.

<sup>62</sup> Informações retiradas do texto "European Parliament", acessado em <https://www.britannica.com/topic/European-Parliament>

<sup>63</sup> Ver em <http://www.mercosul.gov.br/saiba-mais-sobre-o-mercosul>

Protocolo de adesão, entre as quais a de não violação democrática. A Bolívia, embora já goze de *status* de membro associado, ainda estava em processo de adesão até ao término da elaboração desta tese.

A origem e evolução dos parlamentos, que começaram como um clube de cavaleiros nobres, e hoje, na era digital, são mediadores entre a esfera política e a sociedade, ultrapassando as fronteiras nacionais para se constituírem em blocos transnacionais, é prova da enorme mudança pela qual passou o Poder Legislativo ao longo da história da humanidade. Aos poucos, embora ainda com ressalvas, os representantes eleitos têm-se mostrado também mais permeáveis à participação política, que ainda continua, como ideal democrático, a ser um desafio para a sociedade neste novo século que se inicia.

O próximo capítulo será dedicado exclusivamente ao tema participação política, em especial para compreender como funciona e apontar alguns benefícios e barreiras que se apresentam para que haja um efetivo envolvimento da sociedade na discussão de temas de interesse público.

### **3. PARTICIPAÇÃO POLÍTICA: CONCEITOS, MODELOS, INTERNET**

Neste capítulo, a preocupação central é introduzir e discutir noções básicas, mas essenciais para se compreender o que é a participação política e algumas das suas principais características e desafios. A primeira secção apresenta uma breve contextualização histórica sobre a participação compreendida como envolvimento dos cidadãos em atividades políticas e a conceptualização dos modelos convencional e não-convencional. Essa secção ocupa-se ainda da discussão da chamada crise de representatividade e da necessidade de se realizar um novo desenho da instituição do Estado por meio de agências públicas independentes do Poder Público e de conglomerados económicos com forte influência política.

A segunda secção tem como foco as correntes participacionista e deliberacionista de participação política, através da discussão dos pontos convergentes e divergentes entre ambas e da educação cívica como condição necessária para se obter capital político adequado para a qualificação do debate na esfera política.

A terceira secção é integralmente dedicada à participação política *online*, em especial nos *websites* públicos estatais. Discute-se o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), o emprego da inteligência coletiva na solução de problemas políticos e na produção de leis e políticas públicas (*crowdlaw*) e as premissas democráticas necessárias para que a participação política no ambiente legislativo seja efetiva e aprimore o relacionamento entre parlamento e cidadãos.

Estes são alguns pontos principais do presente capítulo, que discute também os benefícios da participação política e as diversas barreiras que se apresentam para a efetividade e eficácia das plataformas institucionais digitais, entre outros.

#### **3.1 NOÇÕES BÁSICAS, MODELOS E CRISE**

O conceito de participação política é tão antigo quanto o da própria democracia, mas nesta secção a preocupação é direccionar o debate para aspetos como o envolvimento e o empenho do cidadão na política para além da eleição, com o objetivo de lhe possibilitar uma intervenção mais direta nos negócios políticos. O objetivo não é proporcionar uma discussão profunda sobre o tema, mas trazer à luz conceitos-chave da participação política como ideal democrático.

### **3.1.1 A participação para além das eleições**

Cronologicamente, a definição de participação política enquanto participação direta do cidadão nas decisões políticas remonta à Grécia antiga, embora, a um nível académico, os primeiros estudos sobre o tema só se tenham iniciado, de acordo com Maria da Glória Gohn (2019), a partir do século XVIII, com as formulações de Rousseau e sua teoria sobre o Contrato Social.

Até à década de 1960, no entanto, o conceito de participação política estava estreitamente vinculado à teoria elitista de Schumpeter (1961), que reduzia a participação popular ao processo eleitoral. Eram raras também as pesquisas que se dedicavam a discutir mais profundamente o tema sob o ângulo da relação entre parlamentos e cidadãos fora do período eleitoral (Leston-Bandeira, 2012; Seo, 2016).

Como sinónimo de participação dos cidadãos em atividades políticas, a expressão apenas começou a ser empregada a partir dos anos 60, quando uma onda de reivindicações teve lugar em vários países, por motivos diversos. No mesmo período, os meios de comunicação também passaram a utilizar a expressão, de forma genérica, com as mais variadas interpretações, auxiliando a popularizar o termo (Pateman, 1992; Norris, 2002; Bobbio et al., 1998).

No inconsciente popular, entretanto, a participação política consolidou-se como um vocábulo que sempre esteve ligado primordialmente ao período eleitoral e ao ato de votar em representantes políticos. Um entendimento mais amplo do termo só ocorreu após o aparecimento da Internet, que possibilitou a criação de novos canais de manifestação popular direta para além das eleições (Gomes, 2018; Gohn, 2019). A partir de então, a expressão ganhou destaque também nos meios científicos, embora sobretudo para discutir, mais amplamente, a apatia política, o baixo envolvimento do cidadão com a política e a crise da democracia, entre outros assuntos similares.

Como participação política no sentido mais restrito de utilização da liberdade dos cidadãos comuns para colaborar num fim político ou influenciar a tomada de decisão do governo, o termo passou a ser foco das atenções da academia apenas mais recentemente, nos últimos 15 anos, com o desenvolvimento crescente das TIC e a popularização dos *websites* como forma de manifestação cidadã. A partir de então, a participação política começou a ser apontada como caminho para a “redemocratização das democracias” (Gomes, 2018, p. 52) e antídoto para o défice democrático e a apatia política do cidadão.

É preciso destacar, no entanto, que embora antes da Internet a participação política fosse, em geral, associada mais especificamente ao ato de votar em representantes políticos em períodos regulares, já havia experiências que permitiam um envolvimento maior do cidadão na política. Na

Europa, por exemplo, grande parte dos parlamentos já tinha adotado o sistema de petições para permitir ao indivíduo manifestar-se politicamente. Mas nos parlamentos latino-americanos, no entanto, que não tinham a tradição de ouvir o cidadão para além das eleições, a implantação de sistemas comparáveis ao instituto da petição só ocorreu após a Internet, com as tecnologias digitais de participação política dos *websites* legislativos.

A partir desses primeiros conceitos básicos, seria possível inferir que, utopicamente, a participação política ideal, num contexto de democracia também ideal, pressupõe que os indivíduos (na sua totalidade ou maioria) sejam racionais, bem informados, capazes, com tempo e dispostos a manifestarem-se direta e indiretamente sobre os mais diversos assuntos políticos e das mais variadas formas, como sempre defendeu a corrente participativa radical de Rousseau.

Mas esse ideal é impossível de se alcançar porque as pessoas não fazem parte de um grupo homogêneo, preparado politicamente e disposto a participar de tudo, nem de uma sociedade composta por classes sociais que vivem em harmonia e procuram garantir a todos o direito de participar.

[...] embora a democracia, enquanto governo do povo por meio do máximo de participação de todo o povo, ainda possa ser um ideal, sérias dúvidas, postas em evidência em nome da ciência social, parecem ter se levantado quanto à possibilidade de se colocar esse ideal em prática. (Pateman, 1992, p. 10/11)

Carole Pateman (1992) não é a única que pensa dessa forma. Defensora do modelo participacionista da democracia, a filósofa britânica argumenta, em síntese, que nem todos defendem o ideal de que quanto maior for a participação de um maior número de pessoas, maior é a democracia. Há um grande número de filósofos, sociólogos e cientistas políticos que advogam um papel limitado da sociedade com o objetivo de preservar a estabilidade dos regimes políticos.

No entanto, há também uma corrente que defende, assim como Pateman, uma participação cidadã maior nos negócios políticos, inclusive com o auxílio de uma educação pedagógica e cívica com o objetivo de capacitar e estimular as pessoas ao envolvimento nos processos políticos. Esse grupo (Almond & Verba, 1963, 1980; Almond, 2000; Pateman, 1992; Montesquieu, 2000; Rousseau, 2002; Barber, 2003; Dahlgreen, 2003, 2005, Dahlberg, 2007, entre outros) reconhece, no entanto, que para que esse ideal se materialize, é preciso superar enormes barreiras e desafios, grande parte deles ligados às imensas desigualdades (sociais, económicas, culturas, digitais, etc.) que separam os mais ricos dos mais pobres.

A exclusão, nas palavras de Gomes (2016b), “é como um espinho na carne para afirmar que as desigualdades estão sempre no horizonte para comprometer qualquer perspectiva de democratização, inclusive no âmbito digital” (p. 67). Na opinião do autor, a inclusão é necessária e fundamental para se garantir ao cidadão uma experiência autêntica na democracia, mas desde que proporcione igualdade de oportunidades digitais e de uso de recursos e meios para a participação política (Gomes, 2005a).

A falta de uma cultura política manifesta-se em forma de barreiras que prejudicam a participação política. É responsável também por uma maior absorção, sem contestação, de informações advindas dos meios de comunicação de massas e outros canais dominados pelo poder hegemônico em detrimento de conhecimentos obtidos na própria esfera civil. O déficit cultural impede que o indivíduo compreenda adequadamente temas da esfera política e, como consequência, impede que esteja preparado para participar em discussões e decisões pertinentes relacionadas com essa área. Desta forma, mesmo num contexto em que a comunicação política seja horizontal e com um objetivo inclusivo, a falha de competência cognitiva torna a participação limitada e fraca, causando, como resultado, a exclusão.

Associada à lacuna educacional e cultural, a falta – ou sensação de falta – de capital político é outra grande barreira a dificultar a legitimação do cidadão para participar na esfera política. Pierre Bourdieu (2011) explica que há, neste campo, um jogo de interesses em que o eleitor é encorajado a sentir-se excluído e a não ter voz. Dessa forma, segundo o autor, a aquisição de um capital político mínimo necessário para que o cidadão se sinta legitimado e estimulado para participar dependeria, por exemplo, de fatores alheios às capacidades cognitivas, como tempo livre, dedicação, poder económico e alto grau de instrução.

[...] o que fiz foi apenas relembrar as condições sociais do funcionamento do campo político como um lugar em que certo número de pessoas, que preenchem as condições de acesso, joga um jogo particular do qual os outros estão excluídos. É importante saber que o universo político repousa sobre uma exclusão, um desapossamento. (Bourdieu, 2011, p. 197).

O pressuposto fundamental para essa exclusão é que só os políticos é que têm competência para falar de política, o que justifica, segundo Bourdieu, o caráter de perpetuação do sistema como “uma espécie de capital de reputação, um capital simbólico ligado à maneira de ser conhecido” (2011, p. 204). Outra barreira à participação política é o interesse das elites hegemônicas em excluir parte da população mundial do próprio mercado económico e da estrutura tecnológica.

Esse é o motivo pelo qual, segundo Manuel Castells (2005), há mais pessoas desligadas das redes de economia global do que as que estão efetivamente integradas produtivamente. A justificação, segundo o filósofo espanhol, é que o sistema opera com mais eficiência se considerar parte da sociedade como irrelevante estruturalmente. Trata-se, portanto, conforme Castells (2005), de uma contradição, no sentido de haver, de um lado, alta tecnologia aliada à alta produtividade e, de outro, a falta de necessidade de se inserir uma grande parte da sociedade nesse processo de evolução, situação que torna mais difícil para esta parcela marginalizada da população acompanhar o progresso tecnológico.

O interesse do Estado em excluir parte da sociedade dos debates políticos não é total. As eleições para cargos políticos, por exemplo, obrigatórias em alguns países e opcionais noutros, são estimuladas pelos governos como exercício de cidadania. Há também outros tipos de participação política que, embora não institucionalizados, são aceites pelo sistema político, ainda que não encorajados pela elite dominante.

### **3.1.2 Modelo convencional e não convencional**

A divisão da participação política nos modelos convencional e não-convencional ocorreu em 1971, no âmbito do Projeto *Political Action*, que reuniu cientistas sociais em torno de um estudo sobre a realidade de cinco países europeus<sup>64</sup>. Os resultados da pesquisa foram publicados no livro *Political Action*, de Samuel Barnes e Max Kasse (1979), e a partir de então passaram a ser incorporados e redefinidos em trabalhos de outros autores (Borba, 2012; Norris, 2002).

No modelo convencional – também classificado como formal ou institucional –, o relacionamento entre Estado e sociedade é considerado legítimo dentro de uma lógica representativa, por meio de ações previamente acordadas entre as elites, o Poder Público e a sociedade. Na eleição, por exemplo, o Estado propõe uma votação que passa por um filtro antes de chegar ao cidadão. Dessa forma, o eleitor não tem o poder de escolher o representante que deseja, mas decidir, entre as opções oferecidas, aquele que melhor o representa.

O Orçamento Participativo, que permite ao cidadão escolher obras e atividades a serem implementadas pelos governos, é também um exemplo de participação política convencional, porque é implementado pelo próprio Estado, com base em regras previamente definidas. Além desses, são também exemplos do modelo convencional: participar em comícios, reuniões e campanhas políticas;

---

<sup>64</sup> Alemanha Ocidental, Áustria, Estados Unidos, Holanda e Inglaterra)

entrar em contacto com o governo e com os representantes políticos; participar em partidos políticos e ingressar, trabalhar e doar recursos a organizações (Newton & Giebler, 2008).

No modelo não-convencional (informal ou não institucional) encontram-se tipos alternativos de participação política, que ocorrem fora do espaço tradicional, mas não são necessariamente considerados ilegítimos. Nessa tipologia encaixam-se ações coletivas consideradas legais, como participar em protestos e manifestações pacíficas, abaixo-assinados ou petições; boicotes ou compra de produtos específicos por razões políticas, éticas ou ambientais; bloquear o trânsito nas ruas, entre outras. Essas mesmas atividades podem converter-se no tipo não-convencional ilegal de participação política se exercidas com base na violência ou realizadas em prejuízo da sociedade, por exemplo.

Nas décadas seguintes, a participação política foi ganhando novos contornos, passando de analógica (*offline*) para digital (*online*), mas os modelos permaneceram os mesmos. Norris (2002), por exemplo, defendia novas conceptualizações e modelos com base em parâmetros diversos vinculados à redução de interesse do cidadão na política e à decadência das organizações cívicas.

Segundo explica o autor em questão, os conceitos ainda em uso, baseados nos modelos convencionais e não-convencionais, foram desenvolvidos entre as décadas de 1950 e 1960 para dar conta de certas formas de ativismo daquela época usadas para atingir os alvos, isto é, os atores políticos que os participantes procuravam influenciar. Mas, hoje, os cidadãos têm a oportunidade de se envolverem numa gama muito maior de repertórios; ou seja, ações comumente utilizadas para expressão política, inclusive o ativismo na Internet e nas redes políticas transnacionais.

Norris (2002) também destaca que, quando esses conceitos de participação foram formulados, os ambientes de expressão política eram grupos de interesses tradicionais, caracterizados por regras formais e regulamentos, estruturas hierárquicas e restrições. Hoje, no entanto, conforme argumenta, as pessoas comunicam-se por meio de redes conectadas *online*, estruturas mais informais caracterizadas por ações diretas e através da Internet.

Em resumo, para Norris:

[...] qualquer conceituação e medição de formas convencionais de engajamento cívico e participação política devem levar em consideração a forma como as agências, os repertórios e os alvos<sup>65</sup> podem ter se transformado desde os estudos clássicos das décadas de 1950 e 1960 (Norris, 2002, p. 6).

---

<sup>65</sup> Norris define agências como as estruturas organizacionais através das quais as pessoas se mobilizam para se expressarem politicamente. Repertórios são os caminhos que as pessoas escolhem para se expressar politicamente, como, por exemplo, a votação, as campanhas políticas, as associações organizadas, entre outros. Os alvos da participação são os atores políticos, os quais o público tenta influenciar, em especial para que, durante o mandato, prestem contas dos seus atos e atividades. Na década de 1960, conforme explica Norris, havia um consenso de que a prestação de contas deveria ocorrer somente durante as eleições, entendimento que mudou completamente nas décadas seguintes.

Norris já apontava, em 2002, que as tradicionais conceptualizações entre participação convencional e não-convencional deixariam de ser apropriadas naquele início de milênio, porque os desenvolvimentos ocorridos nas últimas décadas tinham dissolvido esses dois modelos. Para o autor, os conceitos de participação política convencional e não-convencional tornaram-se limitados, uma vez que já não comportavam as distintas definições do termo “política”, de forma mais ampla, nem incluíam as suas novas características.

A multiplicidade de agências, repertórios e alvos existentes atualmente convertem-se, segundo o autor, em novos afluentes de participação, que são, por um lado, desafios difíceis para o Estado, porque agregam demandas múltiplas e mais complexas, e, por outro lado, do ponto de vista dos cidadãos, oportunidades mais diversas de envolvimento, o que também se traduz no fortalecimento da democracia.

No entanto, Norris não defende a substituição dos antigos modelos, mas antes uma adaptação aos tempos modernos.

Em suma, ao contrário das suposições populares, as tradicionais agências eleitorais que ligam os cidadãos e o Estado estão longe de morrer. E como uma Fenix, a reinvenção do ativismo cívico permite que as energias fluam através diversos caminhos alternativos, assim como pelos canais convencionais” (Norris, 2002, p. 12)

Com essa afirmação, Norris sugere que o caminho não é a substituição dos velhos modelos por novos, mas a inclusão de novas categorias que possam complementar e adaptar as antigas conceptualizações aos tempos modernos.

Bobbio et al. (1998) lembram que, no ambiente institucional, a participação política pressupõe um envolvimento ou uma ação do cidadão em atividades formais ou informais de discussão e deliberação, as quais ocorrem ou são promovidas por órgãos públicos. É uma contribuição direta ou indireta de uma pessoa para a tomada de decisão política.

Esse conceito merece especial atenção porque, apesar de, em princípio, se assemelhar a outros tipos de participação política convencional institucionalizada, como o ato de votar em eleições conduzidas pelo Estado, por exemplo, os efeitos práticos do envolvimento do cidadão em experiências participativas institucionais digitais de *websites* públicos não são garantidos e podem, inclusive, ser nulos. Isso ocorre porque, ao contrário da votação, cujo resultado produz um efeito sumário e inquestionável de escolha de representantes, no caso da participação política em portais públicos, a

colaboração do cidadão traduz-se numa sugestão que poderá ou não ser aproveitada pelo gestor público, dependendo do interesse político pelo assunto.

Tal facto tem sido, em geral, um dos mais argumentados para justificar o desinteresse dos cidadãos em fazer parte de mecanismos institucionais de participação política criados pelo Poder Público. Os indivíduos desejam ter garantias de que são ouvidos e de que as suas contribuições são efetivamente analisadas por representantes preocupados com a boa gestão pública e uma atuação de acordo com os interesses coletivos.

A falta de modelos mais adequados para identificar a participação política à luz das novas tecnologias que surgiram com a Internet tem levado vários autores a utilizar os mesmos modelos convencionais e não-convencionais, da década de 1970, em pesquisas fora do contexto analógico, ou seja, em ambientes digitais. Kenneth Newton e Heiko Giebler (2008), por exemplo, utilizam esses dois modelos tradicionais da esfera política e outros três da esfera social (participação em associações voluntárias, participação social informal e comportamento informal de ajuda) para explicar padrões de participação política em 22 países da Europa.

Num artigo publicado em 2008, intitulado “Padrões de participação: participação política e social em 22 nações”, os autores concluem que a participação política de cada país depende de uma ampla gama de fatores que incluem características sociais, económicas e políticas de cidadãos dessas localidades. Entre as principais características, Newton e Giebler (2008) destacam a eficácia do governo, o desenvolvimento democrático e económico, a corrupção, despesas públicas com serviços públicos pessoais, modelos sistémicos e institucionais, procedimentos do sistema social e ordem política e do Estado de Direito. [...] “cada país, com sua própria e particular mistura histórica, institucional e cultural, terá seu próprio padrão particular, e talvez único, de participação política e social” (Newton & Giebler, 2008, p. 3).

Como parâmetros para as entrevistas que realizaram, os dois autores utilizaram, no modelo convencional, dados relativos às seguintes atividades: votação; envolvimento em campanhas políticas; contacto com políticos e funcionários do governo; juntar-se, trabalhar e doar dinheiro a organizações políticas e, por último, mostrar-se interessado em política ou em discutir política. No modelo não-convencional, os parâmetros foram participar em protestos e manifestações legais, assinar petições, boicotar produtos ou comprar deliberadamente outros por razões políticas, éticas ou ambientais.

Na área social, Newton e Giebler consideraram como participação em associações voluntárias a filiação, participação, doação de dinheiro e trabalho voluntário nessas instituições. Como participação social informal, as métricas foram os encontros sociais e a frequência com que são realizados e, como

comportamento informal de ajuda, as ações de ajuda a outras pessoas e a frequência com que são realizadas.

Embora as métricas utilizadas pelos autores tenham sido consideradas adequadas para a pesquisa, nenhum dos parâmetros adotados tanto no modelo convencional quanto no não-convencional utilizou a participação em *websites* oficiais, que já eram amplamente utilizados na ocasião, embora ainda mais restritos a informações e *e-mails*.

Num artigo intitulado “Participação política. Uma revisão dos modelos de classificação”, Julian Borba (2012) afirma que é preciso incluir novas modalidades de participação política com base nas que são instituídas pelo Estado, em especial nos países em desenvolvimento. Ainda que não tenha sugerido qualquer nova classificação, o autor cita o Brasil como referência, principalmente devido aos orçamentos participativos. Naquele ano, ainda eram embrionárias as experiências do Parlamento brasileiro com plataformas digitais de participação política no processo legislativo, motivo pelo qual não são citadas nos estudos de Borba. Ainda no final de 2020, período em que esta tese estava a ser concluída, não foram encontrados trabalhos com novas classificações.

A reclassificação dos modelos participativos mostra-se necessária também para incluir, entre as novas categorias, formatos que levem em conta os paradigmas de relacionamento entre parlamento e cidadão no contexto atual, o que reporta ao tema da crise da representatividade, aos seus reflexos e aos caminhos apontados para resolvê-la ou, pelo menos, reduzi-la.

### **3.1.3 A crise da representatividade e os seus reflexos na participação**

A crise da representatividade ou da democracia liberal está intimamente ligada à participação política porque os sintomas da crise, como a apatia política dos cidadãos, estão entre os motivos de maior desestímulo para o envolvimento da população nos processos políticos. Mas, antes de entrar mais profundamente nesse tema, é relevante ressaltar que os critérios que definem a representação política – e, portanto, influenciam a visão da crise – são encarados de forma distinta, dependendo do tipo de democracia de cada país. Em alguns, que adotam um modelo schumpeteriano mais institucional, que Barber (2003) classifica como *thin democracy*, a participação dos cidadãos na escolha dos representantes é considerada aceitável como formato único de cooperação popular na política.

Noutros países, com modelos participativos associados a uma democracia mais forte (*Strong democracy*), o Estado permite ao cidadão participar da política para além das eleições. As experiências nesse campo são variadas, dependendo do sistema de governo adotado, mas pode-se citar, como

exemplo, os orçamentos participativos e as ferramentas institucionais digitais de participação política dos parlamentos, que permitem uma intervenção civil mais direta.

Outra observação pertinente que precisa se ter em consideração é que uma sociedade participativa não significa que todos devam, obrigatoriamente, contribuir mais profundamente para o processo político, porque nem todos desejam participar para além do período eleitoral. Portanto, ter um direito não deve significar criar uma obrigação. A participação mais direta na política exige um certo sacrifício pessoal que inclui capital cultural e cognitivo, uso do tempo privado para procurar informação, dedicação a temas e atividades específicas e distintas de interesses pessoais, participação em eventos públicos e ligados a associações políticas, bem como ter voz ativa em decisões políticas, entre outros. Barber (2003) é um dos autores a defender que a falta de interesse político deve ser respeitada.

Em geral, a crise da representatividade ou da democracia tem sido mais frequentemente analisada sob o ponto de vista da descrença e da desconfiança da população em relação à política e aos políticos. Trata-se de um certo “mal-estar” dos representados em relação ao exercício do poder político dos representantes, que tem sido apontado como um dos responsáveis pelo distanciamento entre governo e sociedade. O resultado é traduzido, principalmente, numa enorme desilusão quanto aos processos democráticos, problema que reduz a participação dos cidadãos não só nos debates públicos, mas também no sistema eleitoral, seja não comparecendo às urnas ou anulando propositadamente os votos.

A desconfiança dos cidadãos face à política e aos políticos, a que Bobbio et al. (1998) chamam “desequilíbrio democrático”, gera também falta de credibilidade nos governantes, que se sentem incapazes de resolver o problema, criando, dessa forma, um círculo vicioso, definido pelos autores como “espiral de não-governabilidade” (p. 551). Giddens (2006) frisa que todo o desgaste político causado pelos sintomas da crise da representatividade passa ao cidadão a sensação de que a política nacional tem pouco impacto na sua vida.

A ideia de que os políticos são insensíveis às demandas populares aumenta à medida que as informações multidirecionais de fontes diversas expõem certas formas de atuação próprias não democráticas dos governos, como a corrupção, reduzindo mais ainda o interesse pelas instituições do Estado. Mas Giddens (2011) esclarece, no entanto, que a apatia do cidadão em relação à participação política se circunscreve, em geral, à política formal institucional, porque tem havido, conforme garante, um interesse cada vez maior da sociedade naquilo a que chama “atividade política não-ortodoxa”, a exemplo dos movimentos sociais.

A desilusão em relação aos processos democráticos atinge especialmente a população mais jovem, que tem demonstrado um crescente desinteresse pela política, por falta de confiança nos políticos. “Num mundo que está a libertar-se da tradição, os políticos já não se podem valer das velhas formas de pompa e circunstância para justificar o que fazem. A ortodoxia da política parlamentar afasta-se do fluxo de mudança que perpassa pela vida das pessoas” (Giddens, 2006, p. 76)

Até o final da primeira metade do século XIX, o sistema representativo nos países ocidentais tinha como base uma relação mútua de confiança entre partidos políticos e eleitores, que se mantinham leais às posições políticas com as quais se identificavam. No entanto, com a organização e profissionalização dos partidos políticos, a partir da segunda metade do século XIX, o cenário mudou. As associações políticas passaram a construir plataformas e a adotar estratégias eleitorais publicitárias para alavancar as campanhas dos seus candidatos (Manin, 1997; Gonçalves, 2019).

Com o uso de imagens vagas e uma supervalorização da personalidade e dos talentos pessoais dos políticos, as plataformas eleitorais acabaram por se converter em espetáculos mediáticos criados por especialistas em campanhas publicitárias, mas nem sempre atentos ao perfil político dos candidatos. O objetivo passou a ser conquistar simpatia e votos, mas não com foco numa identificação social com os eleitores, apostando, ao invés disso, numa estratégia para ganhar vantagem nas competições por cargos políticos.

Toda essa máquina partidária colocada à disposição dos candidatos fez surgir, segundo Manin (1997), a figura de representantes controlados, dependentes das vontades dos partidos e, em muitas situações, sem qualquer autonomia para atuar de acordo com as suas próprias convicções, embora ainda sob o manto de uma suposta liberdade. Com isso, “os políticos geralmente atingem o poder por causa de seus talentos na mídia e não porque se assemelham aos seus constituintes socialmente ou estão próximos a ele” (Manin, p. 193). Essa situação leva os eleitores a um cenário de descrença no sistema político, deixando de se identificar com um determinado partido e até mesmo alterando as preferências eleitorais a cada campanha por não se sentirem representados ou não acreditarem nas promessas dos candidatos.

O resultado converte-se no mal-estar da sociedade, que não sente-se reconhecida e respeitada por um sistema político falhado que não cumpre as suas promessas (Coleman & Blumler, 2009). Esse quadro piora ainda mais com a relutância da maioria dos políticos, em especial dos mais tradicionais, em prestarem contas dos seus mandatos à sociedade, fora do período eleitoral, durante o exercício do mandato.

Coleman e Blumler (2009) destacam três fraquezas da democracia contemporânea que colaboram para o aumento da crise, levando os cidadãos a terem uma sensação generalizada de desconexão à maioria dos representantes políticos: a) falta de cultura política capaz de permitir que os cidadãos participem adequadamente no processo político; b) enfraquecimento da confiança pública na política, de forma geral, causado pelos meios de comunicação de massas; c) sensação generalizada de desconexão entre os representantes eleitos e os cidadãos mais ativos politicamente. Entre as principais queixas da sociedade, explicam os autores, está a de que a classe política não ouve nem atende o público, mas isso “é curioso, pois nunca houve antes, como agora, um momento em que os principais partidos políticos gastaram mais esforços para tentar descobrir o que o público pensa” (Coleman & Blumler, 2009, p. 68)

A crise nas instituições democráticas não é apontada apenas por teóricos, mas também em pesquisas realizadas em países distintos. Uma delas, atualizada a cada dois anos pela Corporação Latinobarómetro<sup>66</sup> (2018), em 18 países da América Latina, desde 1995, constatou que desde 2010, as populações desses países reclamam haver um retrocesso. O relatório de 2018 indicou que aquele tinha sido o pior ano, com todos os indicadores políticos, económicos e sociais em queda e alguns números a descer para os patamares mais baixos desde o início das medições.

Na apresentação dos resultados, a equipe do Latinobarómetro observou que nestes 23 anos de medições, “nunca havia tido esta percepção de retrocesso tão grande” (Latinobarómetro, 2018, p. 4). Os índices ficaram abaixo de um terço em 15 países, com exceção da Bolívia (44%), do Chile (33%) e da República Dominicana (33%), porém abaixo dos 10% em três regiões (El Salvador, com 9%; e Brasil e Venezuela, com 6% cada).

Em relação ao apoio à democracia e às instituições políticas, a pesquisa indicou que desde 2010 tem vindo a aumentar o número de pessoas que se dizem indiferentes a qualquer tipo de regime, começando com 16% naquele ano e atingindo os 28% em 2018. São cidadãos que não se identificam nem com a direita nem com a esquerda, votam cada vez menos em partidos e não querem sequer exercer o direito ao voto em representantes políticos. O relatório classifica esse sintoma que tem ocorrido na América Latina como uma doença – a “diabetes democrática” – que não só tem sido anunciada como continua a crescer.

---

<sup>66</sup> O Latinobarómetro é um estudo de opinião pública que aplica anualmente cerca de 20 mil entrevistas nos seguintes países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela. O relatório é atualizado a cada dois anos, mas até abril de 2021, quando esta tese estava a ser finalizada, ainda não tinha sido publicado o relatório de 2020.

Os dados apontaram ainda que a percentagem de cidadãos insatisfeitos com a democracia cresceu de 51%, em 2008, para 71%, em 2018<sup>67</sup>. Os que se consideravam satisfeitos diminuíram de 44% para 24% nesse mesmo período de uma década. A crise é percebida também noutros dados significativos. Entre 2006 e 2018, subiu de 61% para 79% a percentagem de pessoas a afirmar que o governo funciona para os grupos poderosos ou em benefício próprio dos representantes. Já os que declararam que o governo trabalha para o bem de todos caiu de 36%, em 2011, para apenas 17%, em 2018, ou seja, desceu quase para metade em apenas sete anos.

Com exceção da Igreja, que aparece com um índice de 63%, a confiança nas instituições democráticas, segundo a pesquisa, caiu em todos os outros setores, apresentando percentagens inferiores a 50%. Em relação ao Poder Legislativo desses países, o melhor resultado foi alcançado em 2009/2010, com 34%, diminuindo 13 pontos em 2018, quando atingiu o índice de 21%. A maior percentagem alcançada na última pesquisa foi a do Uruguai (33%) e a menor do Peru (8%). O Brasil ficou com 12% (o terceiro pior índice). Todas as restantes instituições democráticas tiveram também pontuações muito baixas: Forças Armadas (44%), Polícia (35%), Instituição Eleitoral (28%), Poder Judiciário (24%), Governo (22%) e Partidos Políticos (13%).

---

<sup>67</sup> Neste ponto, é preciso observar que estes dados não devem ser analisados de forma isolada, mas incluídos num amplo contexto que se inicia com a crise financeira de 2008, que começou nos Estados Unidos e afetou o sistema financeiro mundial. Os prejuízos causados atingiram proporções gigantescas que se arrastam até aos dias atuais, inclusive devido à pandemia causada pelo coronavírus, que tem aprofundado mais ainda a crise e, dessa forma, levado milhões de pessoas à pobreza extrema. Na política, o emprego, por parte da Esquerda, de políticas neoliberais austeras como tentativa para contornar a crise económica também favoreceu ao crescimento eleitoral da Direita e até da Extrema-direita em muitos países, especialmente a partir de 2018, alterando o cenário político que estava a ser conduzido até então. Todos esses dados estão interligados e refletem-se em pesquisas como a realizada pelo Latinobarómetro.

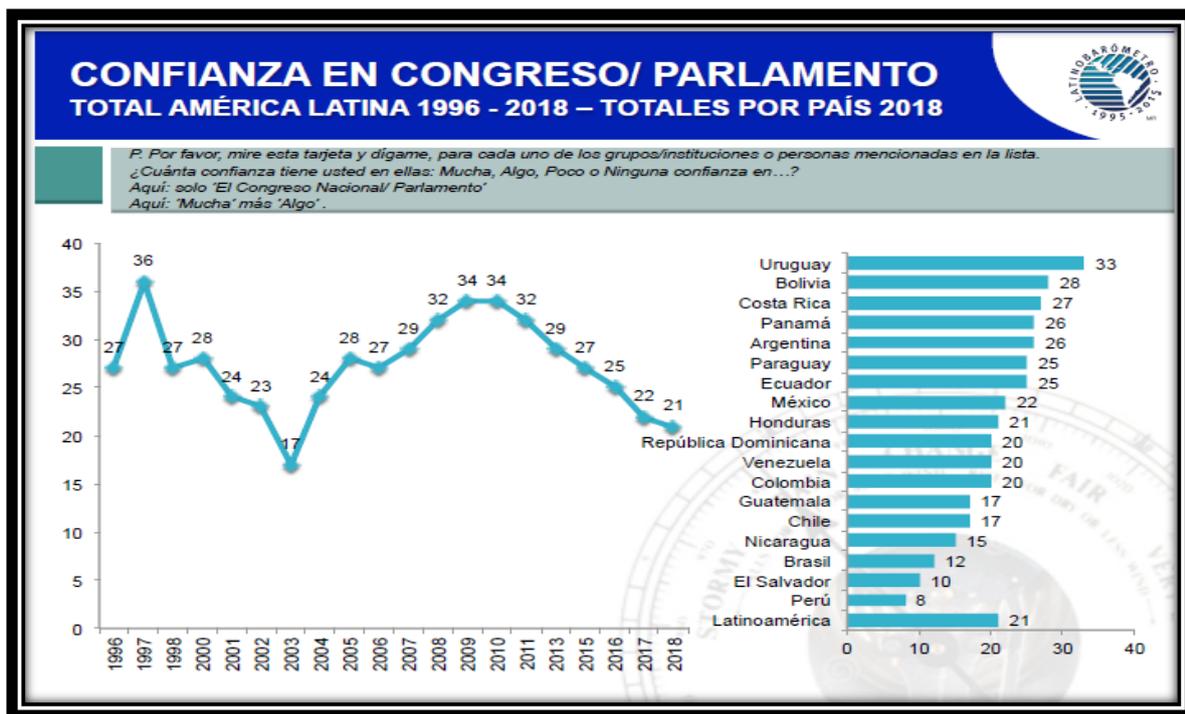


Figura 3: Confiança no Parlamento na América Latina  
 Fonte: Latinobarómetro (2018, p.52)

Segundo a Diretora Executiva da pesquisa do Latinobarómetro, Marta Lagos (2018), o relatório aponta que a crise democrática na América Latina está ligada aos seus principais e já tradicionais problemas: diminuição da confiança cidadã na política, corrupção nas instituições democráticas, decomposição das elites, falta de líderes e de liderança democrática. Embora Coleman e Blumler (2009) reconheçam que tem havido, nos últimos anos, um interesse maior das instituições políticas em se aproximar mais da sociedade, os autores alegam que ainda não é o suficiente para compensar o sentimento de que representantes e representados habitam mundos diferentes.

Por outro lado, isso não significa que haja um desinteresse pela política em geral, mas pela convencional, a institucionalizada. Como bem observam alguns autores (Coleman & Blumler, 2009; Giddens, 2011), a participação política não-convencional, por exemplo, em movimentos sociais, protestos e abaixo-assinados tem aumentado ao longo das últimas décadas como canal preferencial de manifestação política dos cidadãos.

Em suma, embora haja, efetivamente, défices democráticos, a participação civil nos assuntos políticos não tem reduzido, mas migrado do ambiente convencional para o não-convencional. Essa realidade apenas vai mudar quando o Estado e os seus agentes públicos se colocarem, de facto, ao serviço da sociedade, não só oferecendo ferramentas e ambientes digitais de participação, como

passarem a ouvir os cidadãos e a dividir com eles o poder de decisão política em assuntos de interesse coletivo.

Na visão de alguns autores (Manin, 1997; Gomes, 2005a, 2005b), a crise da representatividade não se trata, exatamente, de uma crise no sistema democrático, mas sim de uma crise no exercício da política, responsável pela desconfiança, desilusão e apatia dos cidadãos. Segundo Gomes (2005a), a democracia, como ideal, “jamais esteve em tão alta conta” (p. 58). O autor indica que o problema está no sistema de instituições, práticas e valores da política contemporânea, que não tem sido capaz de dar resposta aos requisitos da democracia (Gomes, 2005a), e que se apresenta num formato de experiência democrática que fracassou, porque foi concebido para que o povo governasse (Gomes, 2005b).

Giddens (2006) classifica como “paradoxo da democracia” o facto de haver, por um lado, uma expansão da democracia e, por outro, a desilusão dos cidadãos quanto aos processos democráticos, com níveis decrescentes de confiança nos políticos. Para Manin (1997), a crise não é da representação política em geral, mas, de facto, de uma forma particular de representação, criada para conquistar o cidadão em períodos eleitorais.

A solução é complexa e não se vai resolver com ações isoladas de apenas um dos lados, porque os cidadãos não vão simplesmente passar a confiar no governo e a envolverem-se mais politicamente sem que seja estabelecida uma relação de reciprocidade, com base em regras claras. A sociedade quer a garantia de que os entes públicos podem ser monitorizados e que se comprometem a ser mais abertos a novas agendas públicas, mais desafiantes, construídas honestamente e conjuntamente com a sociedade civil.

Tal tarefa, no entanto, depende de uma mudança na cultura política adotada pelos representantes, sobretudo em países menos desenvolvidos, onde as desigualdades e insatisfações da sociedade são maiores. Essa “reprogramação” da cultura política, no entanto, não é um processo simples, porque aponta em direção a um redesenho institucional de um sistema político tradicionalmente moldado em torno de um conceito segundo o qual o cidadão tem exclusivamente o papel de escolher, pelo voto, os representantes políticos. Com base nessa conceção, uma vez eleitos, os “profissionais” escolhidos têm carta branca para conduzirem o jogo político conforme as suas convicções, embora, em tese, a partir do interesse público (Pitkin, 1972; Bobbio et al, 1998; Bourdieu, 2011). São muitos os autores (Castells, 2005; Marques 2008, 2009; 2010b; Faria, 2015; Sebastian e Martínez, 2016; Giddens, 2006; Coleman e Blumler 2009; Dahlberg, 2001) que defendem um

redesenho institucional como uma necessidade para o aprimoramento das instituições políticas, em especial para viabilizar as práticas participativas nas democracias contemporâneas.

O termo (re)desenho institucional (*design*) remete para uma ideia de reestruturação democrática da esfera política, de forma ampla, mas varia conforme a singularidade das democracias de cada país e das práticas políticas adotadas tanto a nível interno, com os seus cidadãos, quanto a nível externo, no relacionamento com outras nações. Assim, cada país e as suas respetivas esferas política e civil possuem uma compreensão diferente da reforma institucional, que depende de uma série de variantes que incluem, por exemplo, o nível de relacionamento do Executivo e do Legislativo com os cidadãos, e entre si, o grau de independência do Judiciário, a disposição do sistema eleitoral, bem como costumes, valores, tradições, condições socioeconómicas, etc.

Em relação, mais especificamente, ao Poder Legislativo, a história da origem e evolução dos parlamentos, tema abordado nesta tese, demonstrou que houve uma sensível alteração na estrutura física e nos processos internos e externos dos parlamentos para que pudessem adaptar-se às mudanças tecnológicas ocorridas ao longo dos últimos séculos, mormente após o aparecimento da Internet. Não se pode ignorar também que esses avanços foram acompanhados por mudanças em algumas práticas políticas tradicionais, entre as mais importantes, como se viu, na ampliação da oferta de serviços públicos e oportunidades de participação política através dos *websites* legislativos.

No entanto, as barreiras que ainda se impõem, a impedir uma maior participação quantitativa e qualitativa da sociedade nos negócios políticos, trazem à tona a necessidade de uma maior rutura com a cultura política de que aos políticos cabe comandar e aos cidadãos serem comandados. Muitos autores advogam que, sem um redesenho institucional da esfera política que incorpore a prática da divisão de poder na esfera civil, as soluções apresentadas para reduzir problemas ligados à exclusão, à crise da representatividade ou a princípios democráticos não reduzirão as barreiras existentes.

Do lado da sociedade, é preciso garantir uma inclusão não apenas a nível do acesso a recursos materiais e capacitação, mas também proporcionar o capital social e cultural mínimo necessário para estimular o envolvimento e a participação no processo político. Do lado dos poderes constituídos, é necessário compreender que as velhas práticas políticas utilizadas num contexto analógico de dominação simbólica e apropriação do campo político pelas elites já não são passivamente aceites pela sociedade.

O novo desenho – ou redesenho – institucional político já era discutido muito antes da Internet se tornar uma realidade. Se for bem planeado, alegam os defensores, o novo modelo terá o potencial não só de capacitar civicamente a sociedade, mas também de melhorar o relacionamento entre

instituições públicas e cidadãos, combater a exclusão e estimular a participação política, entre outros benefícios.

Francisco Marques (2007, 2008, 2009) destaca que, atualmente, o desenvolvimento de dispositivos tanto de *hardware* quanto de *software* é voltado principalmente para interesses institucionais. Com isso, aumenta o risco de monitorização do cidadão pelo estado, bem como de falta de interesse corporativo em partilhar os instrumentos de participação disponíveis com a sociedade. Aliada a esses fatores, a exclusão digital pode, segundo o autor, comprometer a motivação, a informação e até mesmo o provimento de canais de participação.

O combate a esse tipo de exclusão, conforme Marques (2008), sugere o redesenho das instituições estatais com base em três aspetos complementares: “aprovisionamento de informação política e demais habilidades cívicas; estímulo ao envolvimento dos cidadãos no processo de discussão e produção de decisões e existência de canais de *input* que possibilitem uma efetiva intromissão dos cidadãos no que se refere à coisa pública” (p. 420). O autor é da opinião que nem todos os canais de participação civil têm utilidade para o envolvimento político. Além disso, o cidadão precisa de ser adequadamente orientado e sentir-se confiante e motivado a participar para que o redesenho atinja os objetivos inclusivos propostos.

Em relação, mais especificamente, à participação política, Marques (2010b) destaca que, embora, em princípio, o redesenho das instituições do Estado possa indicar que a solução está na oferta de canais mais adequados para os *inputs*, o envolvimento político não está apenas ligado às oportunidades, motivações e habilidades dos indivíduos. É preciso avaliar também, afirma, um modelo que se preocupe com um formato de prestação de informação política que inclua, entre outras características, “qualidade, quantidade, pluralidade e neutralidade [...] com o objetivo de criar um ambiente informacional favorável a uma participação mais instruída dos cidadãos” (p. 146).

Castells (2005) vai um pouco mais além, ao propor um redesenho institucional voltado para a implementação de uma política pública efetiva a nível mundial que atinja a estrutura de um novo modelo de desenvolvimento, em todas as áreas, como infraestruturas, tecnologia, educação, difusão e gestão do conhecimento, entre outras. Se isso não ocorrer, o que restará será a caridade como alternativa para satisfazer as necessidades criadas pela exclusão social” (Castells, 2005, p.27).

Para que um maior número de pessoas possa ser incluído no processo de decisão das esferas públicas, o redesenho institucional proposto por Cristiano Faria (2015) abrange tanto o nível participativo quanto o deliberativo, em dois âmbitos: o primeiro, por parte da sociedade civil, com fins

políticos ou cívicos, que o autor chama e-democracia não institucional; e outro por parte de instituições públicas estatais, classificadas como e-democracia institucional.

O autor prossegue com a sua ideia, apresentando exemplos de como seria feito esse desenho. No caso da esfera civil, sugere a implementação de quatro experiências de uso da Internet e das TIC. A primeira é destinada à mobilização eleitoral em períodos de campanha política e a segunda ao ativismo social a favor de uma causa ou ideia de cunho social, político ou cívico. A instituição de um jornalismo cidadão, praticado por voluntários sem vinculação a empresas jornalísticas, é a terceira sugestão e a quarta é vinculada à transparência de informações públicas e estatais, através da criação de *websites* externos e totalmente independentes em relação aos públicos.

Do lado das instituições públicas, Faria propõe a implementação de um trabalho colaborativo entre Estado e sociedade, em especial para a produção e implementação de políticas públicas. Se partir do âmbito público, o processo é mais formal, afirma o autor, “todavia, partidos políticos também podem catalisar ou participar de movimentos de mobilização social, com a utilização de meios eletrônicos, sem reflexos diretos em algum processo formal do Estado” (Faria, 2015, p.107).

O estabelecimento de uma política de governos e parlamentos abertos<sup>68</sup> é a base do redesenho institucional sugerido por Mercedes Sebastián e Sara Martínez (2016), que propõem a adoção de quatro premissas: uso das TIC, participação do cidadão, abertura e reutilização das informações de interesse público e criação de mecanismos que garantam uma democracia mais participativa. Para que funcione, no entanto, é preciso, conforme as autoras, que os cidadãos participem e se comprometam com o redesenho, porque as políticas implantadas serão voltadas para as suas necessidades.

O investimento em cultura cívica é utilizado por Antony Giddens (2006) para justificar um redesenho institucional mais amplo, que vise aprimorar a democracia, processo que o autor classifica como “democratizar a própria democracia” em todos os sentidos e em todos os setores. O filósofo destaca que, nesse sentido, o processo deve visar não só os setores público e privado, mas também a sociedade civil, segmento de cunho não económico. A ênfase na sociedade civil deve-se, conforme explica o autor, por ser ela o fórum onde as atitudes democráticas, incluindo a tolerância, devem ser cultivadas.

---

<sup>68</sup> Segundo o *site* Parceria para Governo Aberto (<https://governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/o-que-e-governo-aberto>), um governo é considerado aberto quando a sua gestão, ações, projetos e programas refletem os quatro princípios básicos de Governo Aberto: transparência, prestação de contas e responsabilização (*accountability*), participação cidadã e tecnologia e inovação. Segundo a Declaração de Governo Aberto da Parceria para Governo Aberto (OGP) (<https://governoaberto.cgu.gov.br/central-de-conteudo/documentos/arquivos/declaracao-governo-aberto.pdf>), para um governo ser considerado aberto é preciso também que alcance quatro objetivos: aumentar a disponibilidade de informações sobre atividades governamentais, apoiar a participação social, implementar os padrões mais altos de integridade profissional na Administração e ampliar o acesso a novas tecnologias para fins de abertura e prestação de contas.

Como já visto, são vários os autores a defender a necessidade de um redesenho institucional, cada um com um modelo e propósitos diferentes, mas que se complementam em torno da necessidade de fortalecer a cidadania crítica, melhorar a educação a todos os níveis, prover a sociedade de recursos tecnológicos e implementar uma parceria entre governo e sociedade na elaboração de leis e políticas públicas. Todos esses fatores contribuem também para restaurar a confiança na política e nos políticos, bem como estimular a participação política no âmbito institucional, desde que vinculados a uma política de parlamento aberto e disposto a ouvir o cidadão.

Até aqui, a abordagem recaiu sobre as características do *design* institucional, mas igualmente importante é a discussão em torno de quem deve conduzir o processo de redesenho. Em geral, o caminho percorrido por propostas abrangentes como esta prevê a apresentação de projetos de lei de iniciativa do Executivo ou do Legislativo, este último também responsável pela análise e votação da proposta, que pode ainda ser remetida à sanção presidencial. Em suma, permitir que reformas tão profundas nas instituições políticas sejam conduzidas pelos seus próprios membros é partir da premissa de que as grandes mudanças podem não se concretizar, de facto.

Para evitar que isso ocorra, autores diversos (Dahlgerg, 2001; Coleman e Blumler, 2009; Blumler e Gurevitch, 2010) defendem a criação de agências públicas totalmente independentes do controle do governo, mas financiadas com recursos públicos, com o objetivo de estimular a discussão e a deliberação de assuntos de interesse público coletivo, entre eles a reconfiguração das instituições públicas. Seriam espaços administrados pela sociedade civil e responsáveis pela capacitação cívica do cidadão (Pateman, 1992; Habermas, 1997; Dahlberg, 2001, 2007; Barber, 2003, Norris, 2002; Santini & Carvalho, 2019, Almond & Verba, 1963, 1980; Alomnd, 2000; Montesquieu, 2000; Rousseau, 2002; Dahlgreen, 2003, entre outros), com a finalidade de aprimorar o conhecimento político e estimular a participação política.

Num âmbito mais geral, essas esferas públicas de diálogo e aprendizagem têm por meta conectar o cidadão de forma mais significativa com o dia a dia das instituições democráticas. No entanto, para garantir a descentralização, o acesso aberto e a independência em relação ao Estado ou a outro tipo de corporação política, essas instituições precisam de ser protegidas através de regulamentação específica que seja restritiva em relação a qualquer tipo de vigilância. Relativamente à sugestão da contribuição financeira para a criação e manutenção das agências, Dalhberg (2007) indica que precisa de ser contínua para garantir que as iniciativas deliberativas desenvolvidas nesses espaços possam expandir-se, multiplicar-se e desenvolver-se longe da influência do mercado e de interesses não-deliberativos.

O debate é enriquecido por Blumler e Gurevitch (2010), que sugerem, para a coordenação das atividades da agência, o estabelecimento de um órgão público imparcial, com uma pessoa responsável por organizar, divulgar, moderar e informar os resultados obtidos, através de uma série de atividades em e-democracia, desenvolvidas em conjunto com os cidadãos. Todo o *design*, funções e outras questões administrativas desse espaço cívico comum no ciberespaço seriam discutidos abertamente com a sociedade.

Essas agências, de acordo com Coleman e Blumler (2009), devem ser projetadas com acesso a tecnologias inovadoras sofisticadas e atuar com transparência, mas serem obrigatoriamente avaliadas por um órgão independente, capaz de comprovar o seu compromisso com a sociedade. Elas atuariam como porta-vozes das reivindicações da comunidade ao governo, que assumiria o compromisso de analisar, com transparência, todas as propostas e garantir o *feedback* à agência, inclusive informando o porquê de determinada proposta ser aceita ou recusada. Essa parceria facilitaria o processo de *accountability* política, incluindo a necessária prestação de contas.

Este tipo de agência, em formato mais simples, não é uma novidade. Na verdade, foi inspirado em projetos criados e ainda adotados em alguns países, a exemplo da Grã-Bretanha, que, desde 1939, dispõe dos *Citizens Advice Bureaux*<sup>69</sup> (Gabinetes de apoio a cidadãos), uma rede formada por 316 instituições independentes, de caridade, espalhadas pelo país. O objetivo das agências inglesas é fornecer informações e conselhos gratuitos para ajudar cidadãos com problemas em áreas variadas, como a jurídica, de consumo ou financeira, entre outras.

Os defensores da instituição de agências públicas sugerem um espaço inclusivo e acessível a todos, com o objetivo de apoiar o cidadão no ciberespaço, e que seja capaz de promover o diálogo, a interatividade, a discussão pública e outras atividades. É fundamental, para Coleman e Blumler (2009), que as agências públicas *online* sejam um espaço público duradouro e da confiança do cidadão, que poderá manifestar-se com a certeza de que terá um retorno. Para isso, essas agências reuniriam e coordenariam informações, problemas e reivindicações populares, que seriam encaminhadas para o Poder Público, que ficaria encarregado de apresentar propostas e soluções a serem discutidas e negociadas pelos interessados. A expectativa é de que as agências passassem a ser aceites até como

---

<sup>69</sup> Os primeiros 200 escritórios foram inaugurados, segundo o *site* Wikipedia ([https://en.m.wikipedia.org/wiki/Citizens\\_Advice](https://en.m.wikipedia.org/wiki/Citizens_Advice)), no dia 4 de setembro de 1939, apenas quatro dias após o início da Segunda Guerra Mundial. Fazendo parte do Conselho Nacional de Serviços Sociais, essas agências chegaram a ter, em 1942, um total de 1074 pontos de ajuda, que funcionavam em locais improvisados, como cafés, igrejas, casas particulares e mesmo escritórios móveis, muitos deles para ajudar em questões de guerra. A maioria fechou com o término da guerra e, em 1960, com a falta de financiamento para esse tipo de atividade, passaram a existir somente 415 agências. A partir de 1972, passaram a ser independentes.

parte integrante de órgãos de representação, sendo ouvidas e consultadas pelos governos, e estabelecendo-se uma comunicação direta com as comunidades.

Na opinião de Coleman e Blumler (2009), os parlamentos poderiam tirar grande proveito desses espaços públicos, porque, por meio das agências, os legisladores poderiam ter um acesso maior aos eleitores, comunidades, ou mesmo a grupos marginalizados, sem acesso ao processo político, em situações diversas. Esse contacto poderia ser benéfico para obter, por exemplo, provas testemunhais de especialistas e cidadãos experientes em comissões parlamentares e do Congresso; sugestões de iniciativas legislativas e opiniões sobre projetos de lei antes de serem encaminhados para votação pelo parlamento, ou mesmo depois, com base no efeito causado na sociedade.

Em resumo, as agências públicas poderiam ser benéficas tanto para os representantes quanto para os cidadãos. Os primeiros, pela utilização dos recursos materiais e humanos desses espaços como contribuição e aprimoramento do processo legislativo, e os segundos, pelo ambiente de aprendizagem, especialmente a formação de uma consciência crítica capaz de qualificá-los para a participação política alternativa que se apresenta em contraposição à democracia liberal.

### 3.2 MODELOS ALTERNATIVOS DE PARTICIPAÇÃO

O modelo democrático representativo elitista é contestado por duas correntes alternativas que intercedem a favor de um maior envolvimento e empenho da população no processo político, para além dos curtos períodos eleitorais e de outras escassas oportunidades oferecidas pela versão representativa de democracia. Tal necessidade seria justificada, porque na configuração do sistema democrático não foi previsto um espaço mais abrangente de intervenção popular no processo político para além da escolha, pelo voto, dos representantes (Manin, 1997).

Tanto a corrente participacionista quanto a deliberacionista visam ampliar os espaços de atuação do cidadão na esfera política, mas em formatos fundamentalmente divergentes, que possuem consensos e dissensos, e, também, de cada lado, expoentes que procuram justificar as suas escolhas como as mais adequadas.

#### **3.2.1 Democracia participativa**

A teoria da Democracia Participativa tem vindo a ser discutida sob diferentes visões, embora haja uma convergência comum entre elas: maior envolvimento direto e poder de decisão dos cidadãos nos assuntos e processos políticos. Como já foi visto, a ideia de democracia participativa remonta à

Grécia antiga, mas começou a ser analisada mais profundamente a partir da década de 1960, com as manifestações estudantis (Pateman, 1992; Gohn, 2019).

Mas o tema ganhou mais destaque na democracia moderna com o aparecimento da Internet e das TIC, que ampliaram um espaço de intervenção mais direta do cidadão no processo político. Esse avanço ocorreu tanto a nível formal ou institucional, como, por exemplo, com a oferta de ferramentas digitais de participação no âmbito da esfera política, como a nível informal ou fora do Estado, com o uso de redes sociais (WhatsApp, Facebook, Instagram, Twitter, etc.), para a troca de mensagens de cunho político e a organização e realização da manifestação popular.

Um dos principais preceitos desta teoria é que a prática democrática requer o desenvolvimento de uma “cultura cívica” (termo mais amplo, que engloba também a cultura política) para que os indivíduos possam ser conscientes da importância dos seus papéis dentro dos processos de decisões políticas (Almond & Verba, 1963, 1980; Almond, 2000; Bobbio, 1986; Pateman, 1992; Montesquieu, 2000; Rousseau, 2002; Barber, 2003; Dahlgreen, 2003, 2005; Dahlberg, 2007). Para os teóricos desta tese, a educação cívica é condição essencial para a capacitação, consciencialização e construção de uma cidadania capaz de transformar o indivíduo passivo e atomizado politicamente num cidadão consciente do seu papel dentro da sociedade e do Estado.

Dahlgreen (2003) esclarece que, embora possa haver uma certa tensão conceptual no emprego ora do termo cultura cívica, ora de cultura política para definir uma mesma expressão, não é errado utilizar os dois termos. O autor explica que, como a palavra cívico remete para uma noção de cidadão ou civil, “cívico deve, portanto, ser entendido como um pré-requisito para o (democraticamente) político, um reservatório da potencialidade do pré-ou-não-político, que se atualiza em momentos específicos quando a política surge” (Dahlgreen, 2003, p. 155).

Uma das referências nos estudos sobre cultura cívica é o livro intitulado *The civic culture: political, attitudes and democracy in five countries*, escrito por Gabriel Almond e Sidney Verba, em 1963, que trata das condições favoráveis ao estabelecimento e à manutenção da democracia<sup>70</sup>. Na publicação, os autores destacam a importância da cultura política internalizada para que os cidadãos conquistem a necessária legitimidade para a discussão política em instituições democráticas e defendem a educação para preparar os que não têm conhecimento suficiente.

Conforme os autores, há uma relação causal entre cultura e democracia.

---

<sup>70</sup> A obra foi revista já tarde, em *The civic culture revisited* (Almond & Verba, 1980), e noutras publicações isoladas, especialmente de Almond, mas não houve mudanças em relação aos conceitos estabelecidos em *The civic culture*.

Para que o modelo democrático do Estado participativo se desenvolva nessas novas nações, é preciso mais do que as instituições formais da democracia. [...] Uma forma democrática de sistema político participativo requer também uma cultura política congruente com ela. (Almond & Verba, 1963, p. 3)

A internalização a que Almond e Verba se referem baseia-se em três tipos de orientação política: cognitiva, afetiva e avaliativa<sup>71</sup>. A primeira delas tem que ver com o conhecimento e a crença que os indivíduos possuem sobre o sistema político e os seus gestores; a segunda, sobre os sentimentos que desenvolvem; e a terceira sobre os julgamentos e as opiniões sobre o sistema.

A cultura política, conforme os autores, é uma orientação política (uma base psicológica) relativa ao sistema e aos seus membros; ou seja, um conceito ligado fundamentalmente ao conhecimento do comportamento e das atitudes da população em relação ao sistema político.

O termo cultura política, portanto, refere-se às orientações especificamente políticas - atitudes em relação ao sistema político e suas várias partes, e atitudes em relação ao papel do self no sistema. Falamos de uma cultura política da mesma forma que falamos de uma cultura econômica ou religiosa. É um conjunto de orientações para um conjunto especial de objetos e processos sociais (Almond & Verba, 1963, p. 13)

A partir dessas definições, os autores relacionam a cultura política a uma cultura cívica individual que se forma com a fusão de três diferentes culturas: paroquial, súbdita e participante. Na primeira, mais tradicional, os cidadãos apresentam baixa orientação cognitiva, afetiva e avaliativa. Na segunda, mais típica de governos autoritários e centralizadores, as três orientações políticas estão mais presentes, porém a população é mais passiva e distante da política e, portanto, obedece sem questionar.

É na cultura participante, compatível com as estruturas políticas democráticas, que, conforme Almond e Verba (1963), as três orientações políticas estão fortemente presentes, e a população tende a ser composta por participantes não necessariamente ativos na política, mas sim potencialmente, conforme destacam. Nessas sociedades, de acordo com os dois cientistas políticos, as culturas do tipo paroquial e súbdita também coexistem, mas a cultura cívica é balanceada porque “inclui a formação em muitas instituições sociais – família, grupo de pares, escola, local de trabalho, bem como no próprio sistema político” (p. 368).

No ano 2000, ou seja, 37 anos após a publicação de *The Civic Culture*, Gabriel Almond, em publicação a solo, intitulada *The study of political culture*, atualiza alguns conceitos sobre o tema, mas

---

<sup>71</sup> As definições e classificações das orientações políticas utilizadas pelos autores foram originalmente desenhadas por Parsons e Schills, em Parsons, T; and Shils, E. (eds.) (1952) *Toward a general theory of action*. Cambridge: Harvard University Press.

mantém a importância das características cognitivas pessoais para a determinação da cultura política. Nessa obra, o autor passa a definir a cultura política de forma mais ampla, levando em consideração vários progressos, entre eles, a exposição aos média (a televisão ainda era uma novidade em 1963). Também destaca a importância do conhecimento político, da socialização baseada em experiências locais e do desempenho do sistema político e dos seus atores.

Nessa publicação, Almond (2000) apresenta uma definição de cultura política com base em quatro determinantes:

[...] (1) consiste no conjunto de orientações subjetivas para a política em uma população nacional ou subconjunto de uma população nacional. (2) Possui características cognitivas, afetivas e avaliativas componentes; inclui conhecimento e crenças sobre a realidade política, sentimentos no que diz respeito à política e compromissos com os valores políticos. (3) O conteúdo de cultura política é o resultado da socialização infantil, educação, exposição na mídia, e experiências adultas com desempenho governamental, social e econômico. (4) A cultura política afeta a estrutura política e governamental e o desempenho o restringe, mas certamente não o determina. As setas causais entre cultura e estrutura e desempenho são os dois lados. (Almond A. G., 2000, p. 10)

Segundo explica o autor, não se trata mais de uma cultura política familiar, infantil e inconsciente, mas de uma cultura política baseada em conhecimento, sentimentos e avaliações sobre a estrutura e o desempenho do sistema político e dos seus agentes. Essa breve discussão conceptual sobre cultura cívica (e a sua vertente política) é importante, porque o tema é frequentemente adicionado aos estudos da democracia participativa como sinónimo de empoderamento do cidadão para a intervenção nos assuntos políticos.

Bobbio (1986) reconhece o potencial de empoderamento que a educação para a cidadania proporciona, ao afirmar que a única forma de transformar o súbdito em cidadão é atribuindo-lhe os direitos da cidadania ativa, que são, como explica, os direitos de cidadão. A própria prática democrática, na opinião do autor, capacita o cidadão, contudo não se efetivou, embora tenha sido amplamente estudada e abordada, a partir dos anos de 1950, como sinónimo de “cultura política”.

Sherry Arnstein (1969/2019) é um dos autores a destacar que participação cidadã significa empoderar a população, redistribuindo o poder pelos que ele classifica como “sem-nada” (excluídos dos processos económicos e políticos), para que passem a estar ativamente incluídos no futuro. “Resumindo, a participação constitui o meio pelo qual os sem-nada podem promover reformas sociais significativas que lhes permitam partilhar dos benefícios da sociedade envolvente” (Arnstein, 1969, p. 24).

Para Arnstein (1969), a participação do cidadão nos processos democráticos só é genuína se houver redistribuição do poder. Sem isso, não existe participação, porque o processo torna-se vazio. Mas os detentores de poder argumentam que todos os lados são ouvidos, para, na verdade, beneficiar apenas os que já possuem poder.

Num artigo, intitulado “A ladder of citizen participation”, no qual discute o envolvimento do cidadão nos processos de planeamento nos Estados Unidos, Arnstein (2019)<sup>72</sup> constrói uma escada de poder metafórica de participação cidadã. Cada um dos oito degraus representa, simbolicamente, um nível que se enquadra em três formas gerais e ascendentes de poder da população, na tomada de decisões democráticas, em ações e/ou programas públicos de caráter social: degraus de sem-participação (*nonparticipation*), degraus de concessão mínima de poder (*degrees of tokenism*) e degraus de poder cidadão (*degrees of citizen power*).

Os dois primeiros degraus da sem-participação são os da manipulação (*manipulation*) e da terapia (*therapy*), cujos objetivos reais, conforme explica Arnstein, são de impedir que a população participe de processos de planeamento ou condução de programas. A ideia central é possibilitar a quem toma as decisões (os que detêm o poder), sob o pretexto de “educar” ou “curar” os cidadãos das suas incompetências participativas, decidirem como os sem-nada se devem comportar.

Os três degraus intermediários, da concessão mínima de poder, possibilitam aos indivíduos ouvir e serem ouvidos, mas sem a garantia de que as suas opiniões serão levadas em conta pelos detentores do poder. O objetivo básico é manter o *status quo* dos que já o possuem. O último desses degraus, o quinto – da pacificação –, permite aos sem-nada aconselharem a elite dominante, mas sem poder de decisão final.

Somente os últimos três degraus da escada podem ser considerados de real poder do cidadão em processos democráticos de participação. No sexto degrau, da parceria, os indivíduos conseguem negociar de igual para igual com as elites políticas, mas ainda precisam de lutar por esse direito, por meio, por exemplo, de protestos ou campanhas. No sétimo degrau, da delegação de poder, as decisões são negociadas democraticamente entre as partes, e, no topo da escada, há o degrau de controlo cidadão, onde os sem-nada possuem o completo poder de gestão ou são majoritários nos fóruns de tomada de decisões.

Arnstein (2019) reconhece que a escada é uma figura simplista e limitada, porque não analisa, por exemplo, os diversos obstáculos que se apresentam de ambos os lados (sem-nada e poderosos)

---

<sup>72</sup> Este artigo, originalmente publicado em 1969 pelo *Journal of the American Institute of Planners*, foi novamente publicado em 2019 pelo mesmo periódico, que atualmente tem o nome *Journal of The American Planning Association*. A publicação original, de 1969, pode ser acedida através do DOI 10.1080/01944366908977225.

para se atingir níveis concretos de participação cidadã e também não inclui outras instâncias de degraus. O autor ressalta ainda que nenhum dos grupos é homogêneo, pois engloba, cada um, uma enorme gama de pontos de vista diferentes.

A justificativa para utilizar tais abstrações simplistas consiste em que, na maioria dos casos, os sem-nada realmente percebem os poderosos como sendo um 'sistema' monolítico, e os grupos poderosos realmente tendem a ver os sem-nada como uma massa 'daquelas pessoas' com pouca compreensão das diferenças de classe e casta existentes entre elas. (Arnstein, 2019, p. 25)

Outra autora clássica da teoria da Democracia Participativa é Carole Pateman. Crítica ferrenha dos ideais schumperianos que limitam a participação política dos indivíduos aos períodos eleitorais, Pateman (1992) compreende a participação política como igualdade de direitos dos cidadãos na tomada de decisões, mas desde que estejam capacitados política e civicamente. A educação política, para a autora, é a principal função da participação, pois possibilita tanto o desenvolvimento das qualidades individuais quanto das próprias instituições democráticas.

A cientista política discorda que haja apatia da esfera civil em relação à política. Para ela, quando o cidadão é estimulado a participar, por meio de oportunidades que o afetem pessoal e coletivamente, passa a envolver-se politicamente e sente a necessidade de se capacitar civicamente para compreender o processo de decisão política. O que falta, na opinião de Pateman (1992), é a oferta de possibilidades de participação, pois “[...] quanto mais os indivíduos participam, melhor capacitados eles se tornam para fazê-lo” (p. 61). Desse modo, a filósofa britânica evidencia o efeito educativo e de aprendizagem da própria atividade participativa.

Para além dos ambientes políticos nacionais, a participação deve ocorrer também, na opinião da autora, em espaços sociais locais, como, por exemplo, o ambiente de trabalho, porque estão ligados à convivência cotidiana, à socialização e aos interesses diretos dos cidadãos. Portanto, são locais propícios ao que a autora define como “treinamento social”, sendo capazes também de desenvolver atitudes e qualidades psicológicas pessoais, morais e cognitivas.

Do mesmo modo que a participação na administração do interesse coletivo pela política local educa o indivíduo para a responsabilidade social, também a participação na administração do interesse coletivo na organização industrial favorece e desenvolve as qualidades que o indivíduo necessita para as atividades públicas. (Pateman, 1992, p. 50)

Em síntese, para a autora de *Participação e Teoria Democrática*, o modelo participativo é aquele que exige o *input* máximo (a participação), contudo o *output* não deve restringir-se somente às

decisões políticas, mas propiciar, por meio da educação, o desenvolvimento das capacidades políticas e sociais de cada cidadão de forma a garantir um *feedback* do *output* para o *input*.

Benjamim Barber (2003) foi outro teórico participacionista de destaque, principalmente a partir da década de 80, devido ao desenvolvimento do conceito de democracia forte (*strong democracy*) em contraposição ao modelo liberal schumpeteriano, que o autor classifica como democracia fraca (*thin democracy*), por desqualificar a capacidade do cidadão para participar na política. O autor não defende a substituição da representação política pela democracia forte, mas sim o aprimoramento ou a complementação da democracia fraca para que se torne forte. No modelo de democracia forte, o público não é passivo e conformista. Pelo contrário, o autor defende um autogoverno do povo em questões relativas a interesses públicos coletivos, como, por exemplo, a implantação de políticas básicas.

O conceito de democracia forte, desenvolvido por Barber, traz embutido, segundo o autor, a promessa humana de empoderamento.

Pela primeira vez, as possibilidades de transformar privado em público, dependência em interdependência, conflito em cooperação, permissão em auto-legislação, necessidade em amor e escravidão em cidadania são colocadas em um contexto de participação (Barber, 2003, pp. 119-120).

Barber (2003) condiciona a democracia forte a um regime de transformação, com base numa educação pedagógica formal em disciplinas como civismo, história e cidadania e, na prática, com atividades sociais voluntárias e o exercício da própria política participativa. Para o autor, essa capacitação prepara o cidadão para o debate e para a decisão política, conferindo também, dessa forma, maior legitimidade ao sistema político. No prefácio de *Strong Democracy*, Barber deixa claro que o propósito do livro é desenvolver uma versão moderna de democracia participativa: “associar a democracia a uma cultura cívica mais próxima aos temas da participação, cidadania e atividade política, que são as virtudes centrais da democracia”. (Barber, 2003, p. 25)

A teoria de Barber (2003) desenvolve-se em torno de uma intensa interligação entre participação e sentido de comunidade, que se fortalecem devido a essa relação e criam, entre si, um vínculo de cidadania. Assim, segundo o autor, a democracia forte desenvolve-se através de três pilares principais, em que a educação cívica capacita o cidadão: participação, cidadania e atividade política, definidas como “virtudes centrais da democracia” (p. 25), porque possuem o poder de complementar pontos fortes e corrigir deficiências do modelo liberal, que imobiliza o cidadão.

A democracia forte com base na educação cívica pedagógica tem muitos adeptos. Num artigo intitulado “Reconfiguring culture in the new media milieu”, Peter Dahlgreen (2003) relaciona a cultura cívica a uma estrutura necessária para se compreender o envolvimento político. A noção de cultura cívica, para Dahlgreen (2003), está ligada a uma democracia que o autor define como forte, participativa e deliberada. “A cultura cívica não é apenas uma ‘coisa boa’, mas necessária para a democracia” (Dahlgreen, 2003, p. 153). Na opinião do autor, a cultura cívica é moldada por uma série de fatores, mas tanto é potencialmente forte quanto vulnerável porque se, por um lado, ajuda a melhorar o funcionamento da democracia, por outro, posiciona-se de forma precária diante do poder económico e político.

Noutra publicação, Peter Dahlgreen (2005) afirma que a capacitação do cidadão para a interação cívica e a discussão tem o potencial de contribuir para o crescimento, a renovação e o fortalecimento de culturas cívicas entre indivíduos que se sentem distantes dos espaços formais de discussão. Os valores e compromissos de grupos constituídos com base na cultura cívica pressupõem, explica o autor, um espírito maior de cooperação, são mais democráticos e mais amplamente compartilhados e disseminados.

Na mesma direção, Lincoln Dahlberg (2007) acredita que as barreiras socioculturais podem ser contornadas com a implementação de uma democracia forte, numa esfera pública de deliberação racional-crítica com capacidade de orientar os cidadãos em relação às melhores escolhas e decisões a serem tomadas. Mas essa orientação, destaca o autor, deve ser complementada com culturas cívicas voltadas para o compartilhamento de compromissos mínimos baseados em procedimentos democráticos que ultrapassem interesses particulares ou de grupos específicos.

### **3.2.2 Democracia deliberativa**

Autores vinculados a uma linha mais argumentativa da participação política não acenam favoravelmente a formas mais diretas de intervenção política nas diversas instâncias do Estado, como defendem os participacionistas citados acima. No campo da teoria deliberativa, a participação ocorre sobretudo através da argumentação racional de integrantes da esfera civil reunidos em fóruns específicos de debate e negociação com o objetivo de se chegar a soluções consensuais. Percebe-se, portanto, que se trata de um modelo específico de participação política diferente do proposto pelo elitismo competitivo de Schumpeter (1961), segundo o qual os indivíduos atuam de maneira isolada.

Assim como na teoria participativa, a deliberativa também abriga variados conceitos. James Bohman (1998) explica que, embora a democracia deliberativa possa ser um ideal complexo com variadas formas, todas convergem para um ideal de razão pública, “com a exigência de que as decisões legítimas sejam aquelas que todos poderiam aceitar ou, pelo menos, não rejeitar razoavelmente” (pp. 401-402). Outros preceitos desta teoria são, segundo o autor: a organização em torno de um ideal de justificação política; a existência de um raciocínio público livre entre cidadãos iguais e conscientes, segundo o qual o objetivo é o bem comum e não particular; e a ideia de que a decisão política tem de ser tomada num sistema justo de cooperação social, sem partir de qualquer consenso já existente.

A contribuição do filósofo e sociólogo alemão Jürgen Habermas (1984, 1997) para os estudos da teoria democrática inspirou as teorias de muitos outros autores. O conceito de democracia deliberativa que propõe é descrito como um modelo alternativo, porque adota, conforme explica, elementos tanto da corrente liberal quanto da republicana<sup>73</sup>. O modelo procedimental deliberativo – ou teoria do discurso – baseia-se na criação de espaços de sociabilidade para, por meio do agir comunicativo<sup>74</sup>, se chegar a um consenso racional coletivo baseado no melhor argumento.

Nesse sentido, a política deliberativa torna-se incompatível com o modelo liberal de sociedade centrada no Estado (modelo tradicional), porque pressupõe uma interação entre esfera civil e agentes públicos num ambiente onde o uso do discurso racional é a arma utilizada para influenciar e fazer pressão na produção da decisão política. Segundo a teoria do filósofo alemão, o debate público deve ser mediado por agências ou associações capacitadas para conduzi-lo informalmente e com imparcialidade, mas de acordo com regras democráticas capazes de garantir a opinião na esfera pública.

Em suma, Habermas (1984, 1997) deixa claro que a deliberação pública não deve ocorrer sem preparação e em ambientes que, em vez de favorecer a discussão, promovam ruídos e embates que inviabilizam os objetivos propostos de colaboração com a tomada de decisão política. Esses encontros ocorrem em esferas públicas que, inicialmente, surgem, conforme define Habermas, no seu

---

<sup>73</sup>Habermas (1997) explica que o modelo liberal funciona como intermediário entre a sociedade (privada) e o Estado (administração pública), num processo dominado por lutas por posições, poder e interesses voltados para uma composição representativa no jogo político. O foco é o Estado como centro do poder político, representado por instâncias parlamentares. O modelo republicano pressupõe a existência de uma opinião entre indivíduos iguais e livres, munidos de vontade e solidariedade entre si, com o objetivo de refletir e chegar a um entendimento mútuo em relação a temas de interesse comum para a construção conjunta de decisões legítimas e complexas. Nesse modelo, como define o próprio Habermas, existe uma espécie de “autoentendimento ético-político” (1997, p. 19) com um viés em oposição à visão liberal. Já no modelo liberal, o indivíduo não intervém no Estado, mantém-se isolado, mas recebe garantias de que será protegido e também de que não sofrerá arbitrariedades do Poder Público que possam por em risco a sua liberdade. O modelo republicano, pelo contrário, advoga uma concepção forte de poder soberano e envolvimento nos negócios políticos.

<sup>74</sup>A teoria do agir comunicativo de Habermas (1997) é um modelo orientado para a interação coletiva, para se chegar ao entendimento mútuo sobre a discussão através de uma comunicação que procure um consenso pela argumentação racional. O autor lançou outros livros sobre essa teoria, como a *Teoria da Ação Comunicativa* (1981) e a *Consciência moral e agir comunicativo* (1983),

clássico livro *Mudança estrutural da esfera pública*, com o objetivo de “reunir pessoas privadas em um público” (Habermas, 1984, p. 42) para debater e formar opinião sobre assuntos de interesse público relevante.

No livro *Direito e democracia*, Habermas (1997) reformula e amplia o seu próprio conceito de esfera pública para incluir também instituições formais de deliberação e decisão política. Assim, segundo essa nova definição:

Esfera ou espaço público é um fenômeno social elementar do mesmo modo que a ação, o ator, o grupo ou a coletividade; porém, ele não é arrolado entre os conceitos tradicionais elaborados para descrever a ordem social. [...] A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opinião; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos (Habermas, 1997, p. 92)

Dessa forma, a esfera pública funciona como um campo intermediário entre a sociedade civil e o Estado, um espaço de opinião pública e de pressão para influenciar as decisões públicas. É nesse ambiente que surge o modelo de democracia deliberativo ou discursivo habermasiano, que se materializa numa rede de discursos e de negociações com o objetivo de viabilizar uma solução racional para questões morais, éticas e pragmáticas.

*O jogo que envolve* uma esfera pública, baseada na sociedade civil e na formação da opinião e da vontade institucionalizada no complexo parlamentar (e na prática de decisão dos tribunais), forma um excelente ponto de partida para a tradução sociológica do consentido de política deliberativa (Habermas, 1997, p. 104)

Na formulação de Habermas (1997), os processos de comunicação e deliberação manifestam-se em dois tipos de esferas públicas: o primeiro envolve a construção de uma vontade democraticamente constituída em ambientes institucionais do sistema político (como instituições administrativas e políticas); e o segundo, a formação de opinião informal em espaços extrainstitucionais da periferia (organizações formadoras de opinião, grupos de interesse, igrejas, sindicatos, etc.).

O governo legítimo de discussão racional viabiliza-se pela união dessas duas instâncias que, conforme explica o filósofo alemão, devem pautar-se pela observância dos direitos fundamentais, de forma a permitir a liberdade comunicativa de qualquer indivíduo no debate, em condições de igualdade. Dessa forma, acredita Habermas (1997), tanto a esfera pública como o número de participantes do discurso aumentam, permitindo que a deliberação reflita o ideal democrático. Os

conceitos de Habermas influenciaram várias gerações de autores na construção dos seus próprios conceitos e ocuparam posições estratégicas na formulação de modelos substanciais de democracia.

A deliberação através de argumentos racionais, com o objetivo de influenciar a tomada de decisão política, funciona como uma espécie de canal para que os representantes políticos possam pautar-se pelos resultados consensuais. Percebe-se, portanto, que a representação é necessária para que o sistema político funcione na versão deliberacionista. No entanto, não é qualquer representatividade que serve os propósitos dos deliberacionistas, mas sim a que reconhece a importância da discussão e dos argumentos moralmente sustentáveis entre representantes políticos e cidadãos e entre os próprios cidadãos (Gutmann & Thompson, 1996).

Para Gutmann e Thompson (1996), por exemplo, o processo de discussão e tomada de decisão, no modelo deliberativo, deve pautar-se pelo respeito entre representantes e cidadãos livres e iguais, para que as decisões sejam vinculativas entre todos. Nesse contexto, a deliberação só pode ser considerada democrática se as decisões políticas forem inclusivas e legítimas, através de escrutínio e da possibilidade de serem revertidas, se assim for decidido consensualmente pelas partes.

A conceção deliberativa de discussão racional e aberta proposta pelos autores é guiada por princípios de reciprocidade, publicidade e responsabilidade para regular o processo político e para governar o conteúdo das políticas, bem como a liberdade básica e as oportunidades básicas e justas. São princípios que, se adotados, promoveriam uma “ampla discussão moral sobre os méritos das políticas públicas nos fóruns públicos, com o objetivo de alcançar um acordo moral provisório e manter o respeito mútuo entre os cidadãos”. (Gutmann & Thompson, 1996, p. 12)

A reciprocidade, segundo os dois deliberacionistas, refere-se ao respeito e à cooperação mútua que deve haver entre representantes e cidadãos envolvidos nas discussões. O princípio da publicidade baseia-se na necessidade de divulgar e justificar ao público as ações e decisões tomadas, e o de *accountability* visa a pressão pela responsabilização e a prestação de contas dos atores envolvidos nos debates públicos.

Num artigo escrito com Sabel Charles em 1997, Cohen<sup>75</sup> introduz o conceito de “poliarquia diretamente deliberativa” para explicar sua conceção de deliberacionismo. Assim, segundo o autor, “a ideia intuitiva de poliarquia diretamente deliberativa é promover a democracia em sua forma deliberativa mais atrativa e, assim, aumentar a capacidade coletiva de abordar problemas sociais não resolvidos por meio do surgimento da poliarquia de coordenação” (Cohen & Charles, 1997, p. 326). A

---

<sup>75</sup> Ver em: Cohen, J., & Charles, S. (1997, december). Directly-Deliberative Polyarchy. *European Law Journal*, 3(4), 313-342. Retirado de: doi: <https://doi.org/10.1111/1468-0386.00034>

proposta, conforme Cohen (1999), é institucionalizar as decisões coletivas dos cidadãos que utilizam serviços públicos e não apenas estimular uma discussão informal com promessas de uma possível influência sobre quem toma as decisões.

Para se atingir esse ideal normativo de democracia deliberativa, no entanto, Cohen (1999) aponta três condições necessárias aos cidadãos: 1) devem permitir e encorajar contribuições (*inputs*) que reflitam experiências e preocupações que podem não ocupar a agenda normal; 2) devem proporcionar avaliações das propostas por meio de uma deliberação que inclua valores políticos fundamentais; e 3) devem proporcionar ocasiões mais institucionalizadas e regularizadas para a participação deles próprios na tomada de decisões coletivas para que, talvez, atuando dessa forma, possam conseguir melhorar a qualidade do discurso na esfera pública informal. “Em suma, eles devem ser autônomos, deliberativos e institucionais”. (Cohen, 1999, p. 411).

O ideal de democracia deliberativa, para Cohen (2003), é o de uma associação cujos assuntos são decididos pela deliberação pública dos seus membros, numa relação de igualdade em que as interações de poder e subordinação são neutralizadas. Para o autor, numa democracia deliberativa, a associação deve ser contínua e independente, onde os seus membros compartilham uma visão da estrutura voltada para o resultado das deliberações. A livre deliberação entre iguais é a base da legitimidade. Para o autor, a democracia deliberativa tem por objetivo dar substância a esse ideal, apontando as condições que devem ser estabelecidas para que a ordem social seja obviamente regulada por formas deliberativas de escolha coletiva.

### **3.2.3 Participação X deliberação: consensos e dissensos**

As teorias participacionista e deliberacionista têm, em comum, as severas críticas contra a teoria minimalista do modelo representativo liberal competitivo defendido por Schumpeter (1961), que Benjamin Barber (2003) denomina de democracia fraca (ou frágil), por defender uma cidadania passiva como elemento necessário ao bom funcionamento do processo político. No entanto, nem a teoria participacionista nem a deliberacionista pretendem substituir a representatividade política, mas conferir-lhe maior legitimidade.

Estes dois modelos intercedem por uma participação política que não se restrinja somente ao período eleitoral, conferindo ao cidadão um papel apenas de observador durante o exercício do mandato daqueles que escolheu pelo voto. Ambas as teorias advogam também uma ampliação da participação política para além das eleições como exercício cívico necessário para a construção de um

estado mais representativo, plural e inclusivo, e para a formação de uma cidadania pautada por um maior envolvimento e consciente do seu papel de “soberania” perante o Estado.

As duas correntes têm ainda em comum o facto de serem favoráveis à criação de canais participativos institucionais, no âmbito da esfera política, com o objetivo de propiciar uma divisão de poderes entre representantes e representados e conferir maior legitimidade às decisões tomadas pelos eleitos (Marques F. P., 2009). O objetivo final de ambas as teorias também é o mesmo; ou seja, a busca pela justiça social, através do empoderamento cidadão, para que se possa discutir e questionar o processo político.

O que distingue os dois modelos, por outro lado, são os mecanismos utilizados para fortalecer a participação. Na teoria participativa, o enfoque é mais voltado para um envolvimento direto dos indivíduos nos assuntos de interesse público, aproximando-se, dessa forma, do ideal democrático direto defendido por Rousseau. Já os deliberacionistas advogam que a participação deve dar-se pelo uso da razão comunicativa na discussão racional qualitativa dos temas, com o objetivo de estabelecer mecanismos de pressão e influência sobre a decisão que, *a priori*, deve ser tomada pelos representantes.

É importante entender, neste contexto, que tanto a democracia participativa quanto a deliberativa dão voz ao cidadão no sistema governamental, contudo nenhuma delas defende o fim do sistema representativo, mas sim um complemento por meio da ampliação da participação do cidadão na política, ao lado dos representantes que elegeu pelo voto. Trata-se sobretudo, portanto, de democratizar a democracia liberal.

Assim, enquanto a democracia participativa se concentra na capacitação cívica pedagógica dos cidadãos para se envolverem, sempre que possível, no processo político, e de forma nem sempre consensual, o sistema deliberativo volta-se para a formação de uma espécie de “consultoria qualificada”. Esse último aspeto seria aplicado através do emprego da razão para a obtenção de um consenso em torno de discussões, debates e informações a serem levados aos representantes, que são, na opinião dos deliberacionistas, os legítimos responsáveis pela ação política.

Por outro lado, nenhuma das duas teorias se isentou de críticas. Os deliberacionistas acreditam, por exemplo, que a participação direta da sociedade através de manifestações públicas organizadas por ativistas esvazia e enfraquece o debate argumentativo. Essa corrente também discorda do grau de importância que os participacionistas concedem à participação direta dos cidadãos no processo político porque, para eles, a discussão com recurso à razão estabelece uma relação menos conflituosa entre cidadãos e agentes públicos (Alcântara, 2018).

Segundo Pedro Henrique Alcântara (2018), outra questão central na distinção entre as duas correntes é que na democracia deliberativa procura-se alcançar um consenso nas discussões, enquanto os participacionistas “buscam não a superação do conflito pelo consenso, mas estimulam a lidar com o dissenso” (p. 36). Na verdade, o autor reconhece que são muitas as diferenças entre as duas correntes, até mesmo no caráter mais radical da corrente participacionista, que se propõe a ser um instrumento de transformação social, enquanto na democracia deliberativa, o objetivo é melhorar a qualidade de vida pública, fortalecendo o poder de argumentação pública dos cidadãos.

Entre as duas correntes, entretanto, a que, em geral, recebe mais críticas, inclusive entre os seus próprios defensores, é a deliberativa. O motivo para que tal ocorra pode estar na explicação de Stephen Macedo (1999), para quem os que promovem a causa desse modelo “não concordam totalmente sobre o que é o ideal democrático ou como deve ser promovido” (p. 4). No caso de Habermas (1997), por exemplo, os críticos ao seu modelo procedimental acusaram-no de não ter previsto, nas suas discussões, a inclusão de classes menos favorecidas.

Jorge Lubenow (2010) afirma que o filósofo alemão ignorou, nas suas formulações da esfera pública, limitações internas e externas da sociedade, impedindo, dessa forma, o entendimento e o consenso racional. Entre essas limitações estão desigualdades, estruturas de poder, classes sociais, convicções religiosas e étnicas, interesses específicos de grupos com orientações diversas, etc. Devido a essa falha, a teoria habermasiana impediria, conforme o autor, que os pressupostos idealizadores de igualdade e inclusão da teoria procedimental fossem garantidos.

Essa visão é compartilhada por Lincoln Dahlberg (2007), que estende as críticas ao período pós-Internet, que teria o potencial de ampliar a esfera pública de deliberação cidadã. No entanto, ao ignorarem os obstáculos socioculturais, os defensores do modelo deliberativo habermasiano estariam a limitar esse potencial. Como resultado, em vez de cumprir a promessa de proporcionar uma maior igualdade de participação a todos os públicos, o sistema democrático deliberativo digital poderia, pelo contrário, aprofundar ainda mais o *status quo* de sistemas políticos e sociais de desigualdade, dominação e exclusão.

Num artigo intitulado “Reflections on Habermas on Democracy”, Cohen (1999) também aponta alguns problemas na proposta discursiva de Habermas, entre os quais o ideal de que as discussões racionais, na teoria do filósofo alemão, ocorrem numa comunidade auto-organizada de cidadãos livres e iguais, que coordenam os assuntos coletivos através da razão comum. Para Cohen (1999), essa proposta não condiz com as rotinas institucionais, porque se trata de uma ideia abstrata de poder de influência de associações informais que, de facto, não fazem parte do sistema político. É

preciso, na opinião de autor, que os cidadãos exerçam um papel realmente ativo junto aos poderes constituídos, por meio de outras formas de participação política que cumpram, realmente, a promessa de um governo legítimo.

Outros autores bastante criticados foram Gutmann e Thompson (1996), por conta da concepção deliberativa de discussão racional entre cidadãos e detentores de poder que formularam, baseada em princípios de reciprocidade; ou seja, de respeito e cooperação mútua ente as partes. Os críticos a tal teoria afirmam que esse tipo de discussão entre polos e vontades tão diferentes, e não raras vezes opostos, ocorre, em geral, em ambientes de muita controvérsia.

[...] esse desacordo moral na política é esperado, mesmo sob as melhores condições. Mesmo quando as pessoas são motivadas pelo desejo de encontrar termos justos de cooperação social (e é claro que muitas vezes eles têm outros motivos), o desacordo ainda continuará sendo resultado de que pessoas diferentes possuem valores diferentes. (Macedo, 1999, p. 7)

Editor do livro *Deliberative politics: essays on democracy and disagreement*, obra composta por ensaios críticos à democracia deliberativa e, especialmente, ao modelo formulado por Gutmann e Thompson (1996), Stephen Macedo explica que vários dos ensaístas acreditam que os dois autores colocaram muita ênfase numa concepção deliberativa que apresenta “uma imagem excessivamente idealizada de política democrática” (Macedo, 1999, p. 11).

Na opinião de Michael Walzer (1999), a proposta deliberacionista não reconhece valores morais ligados ao respeito mútuo, à capacidade de reflexão, abertura e generosidade entre as partes envolvidas em debates, como propõem Gutmann e Thompson (1996). Pelo contrário, o autor destaca que os processos de discussão política, particularmente em instituições democráticas, são permeados por tensões diversas e que, de facto, não foram moldados para alcançar concordâncias e entendimentos. Conforme explica, “interesses e compromissos ideológicos diferentes são frequentemente inconciliáveis” (Walzer, 1999, p. 66), embora, como ressalva, as partes em conflito negociam e estabelecem acordos, mas sempre com a sensação de que algo foi perdido. Para Walzer (1999), a deliberação não é uma atividade para o cidadão comum, dando a entender que consenso se forma em cortes judiciais.

Em resumo, pode-se afirmar que a participação política está no cerne tanto da corrente deliberacionista quanto da participacionista, constituindo-se, mesmo, como o objetivo final de ambas. É possível compreender ainda que, pelo exposto, embora atuem por métodos distintos, tanto o modelo participativo quanto o deliberativo são igualmente importantes para a saúde da democracia. Também

não são excludentes entre si, portanto, podem ser aplicados em conjunto, num sentido mais amplo e complementar, cada um com uma função peculiar, mas ambos em defesa dos ideais democráticos da participação política, mesmo havendo consensos e dissensos em relação a essa ideia.

### 3.3 PARTICIPAÇÃO POLÍTICA *ONLINE*

Antes de entrar no tema específico da participação política *online*, convém esclarecer que o conceito de democracia não se altera no contexto da democracia digital. A diferença é que, no segundo caso, o emprego da Internet e das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) ampliam a capacidade da democracia para proporcionar benefícios à sociedade.

Nesse cenário, Wilson Gomes (2017) entende a democracia digital como:

[...]o uso de dispositivos (computadores, celulares, smartphones, palmtops, ipads.), aplicativos (programas) e ferramentas (fóruns, sites, redes sociais, medias sociais.) de tecnologias digitais de comunicação para suplementar, reforçar ou corrigir aspectos das práticas políticas e sociais do Estado e dos cidadãos em benefício do teor democrático da comunidade política. (p. 25)

Dessa forma, Gomes (2018) reforça o entendimento de que democracia digital é apenas o uso das novas tecnologias para aperfeiçoar, corrigir e potencializar as democracias existentes, ou mesmo para implantar novos processos democráticos com o objetivo de “produzir mais democracia e melhores democracias” (Gomes, 2018, p. 98).

Não se pode ignorar, entretanto, que as inovações proporcionadas pela Internet, que surgem em ritmo cada vez mais acelerado, permitem novas capacidades, inovações e projetos jamais imaginados no contexto do sistema tradicional e analógico, de forma que a democracia digital “lida com a complexa relação entre TIC e práticas democráticas” (Silva, Bragato, & Sampaio, 2016, p. 17), com potencial para melhorar o sistema político. Com efeito, as inovações tecnológicas que vão surgindo a todo o momento, com potencial para incrementar o envolvimento do cidadão com o parlamento digital, vão também moldando novos conceitos e possibilidades de participação política em torno dos ideais de uma democracia mais participativa, seja através da corrente participacionista seja da deliberacionista.

A justificação para esse aspeto é que a colaboração do cidadão para além do voto é fundamental para garantir maior legitimidade às decisões tomadas no âmbito estatal e implementar políticas públicas mais efetivas e eficientes, bem como, num âmbito mais geral, ampliar

consideravelmente as oportunidades democráticas, especialmente em termos de relacionamento entre as três esferas do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário) e os cidadãos.

Gomes explica essa diferença:

Neste momento, parece não haver desafiante explícito e consistente da ideia de que os onipresentes recursos das comunicações digitais podem ser empregados para formar governos e legislativos mais eficazes e eficientes, com capacidade de entrega mais justa e universal de serviços públicos, mais transparentes, mais *accountables*, mais abertos ao interesse e ao olhar público, mais pluralistas, com uma oferta mais inclusiva de proteções para minorias e grupos vulneráveis e, enfim, com maior participação dos cidadãos nos assuntos da comunidade política. Nem parece haver desafiante à altura para a ideia, complementar, de que meios e ambientes de comunicação online são capazes de dotar os cidadãos de novos recursos para participar na decisão política e na vida da comunidade, para a responsabilização do Estado e dos seus agentes por decisões e condutas, para o controle, ao menos cognitivo, das contas e do gasto público, para o monitoramento das autoridades e políticos, para a apresentação e a sustentação de demandas provenientes da sociedade, para a denúncia de violações de direitos, para o acesso a dados e a informações do Estado e de suas instituições, para a discussão, tematização e formulação de problemas sociais. De um modo ou de outro, a democracia digital parece ser uma daquelas ideias cujo tempo chegou. (Gomes, 2016b, p. 39)

Em contrapartida, é preciso ter em consideração que os termos “democracia digital” e “participação política online”, embora revolucionários do ponto de vista da transformação do mundo analógico em digital, não proporcionam benefícios democráticos automáticos à sociedade. Isto porque, se a Internet pode, por um lado, incrementar as potencialidades de uma participação mais efetiva, correta e direta do cidadão nas práticas políticas, pode também, por outro lado, aumentar potencialmente o grande fosso da exclusão que separa os mais ricos dos mais pobres. Portanto, o ciberespaço, isoladamente, não é a solução para os problemas ligados à democracia, entre eles a participação política.

Em síntese, o poder da Internet e de todo o aparato tecnológico digital proporcionado por esse meio podem servir tanto para ampliar positivamente as experiências democráticas quanto negativamente, depende de quem dele fizer uso e com que objetivos. Há, portanto, exigências democráticas para que o uso dessas novas tecnologias se transforme em benefícios relevantes para a sociedade. Para Gomes (2017), apenas será possível aproveitar os potenciais positivos da Internet caso esse meio atenda a pelo menos um dos seguintes propósitos voltados para o aumento do poder civil, dos direitos e das liberdades, do pluralismo e do poder das minorias:

[...] 1) fortalecer a capacidade concorrencial da cidadania, por meio do aumento da transparência do Estado, das formas de responsabilização dos agentes políticos e da participação e influência civis; 2) consolidar e reforçar uma comunidade política organizada como Estado de Direito; 3) proporcionar o aumento da diversidade de agentes, agências e agendas na esfera pública e nas instâncias de decisão política, assim como de instrumentos, meios e oportunidades para que as minorias possam ter oportunidade de se manifestar e ser representadas nessas mesmas searas. (Gomes, 2017, p. 28)

Para além disso, é preciso ainda que as experiências no campo da democracia digital sejam normalizadas para que as inovações que surgem a cada dia possam ser adequadamente voltadas para melhorar o relacionamento entre Estado e sociedade. Não se trata apenas de um compromisso a ser assumido unilateralmente pelo Estado, sem contrapartida da sociedade. A partir de garantias efetivas do governo, espera-se que os cidadãos se sintam estimulados e mais confiantes em relação ao sistema político e aos seus agentes e, dessa forma, possam também contribuir, através de uma cidadania mais ativa, para que a democracia digital, como experiência, seja um contrato social com dois sentidos.

Na área da democracia digital, o envolvimento e a participação política do cidadão são alguns dos temas que mais têm chamado a atenção da sociedade civil, de pesquisadores e políticos no século XXI, sobretudo nas últimas duas décadas. Esse interesse deve-se especialmente ao desenvolvimento das TIC, inovações capazes de proporcionar uma experiência sem precedentes de participação nas instituições públicas. Seja para resolver questões particulares ou para colaborar na condução dos negócios públicos, a Internet – e toda a tecnologia que dela advém – tornou-se essencial para a sobrevivência da humanidade.

Em relação, mais concretamente, aos estudos relacionados com a participação política, pode-se afirmar que a esfera digital redefiniu o próprio conceito de presença. Nas mais diversas formas de manifestação popular, por exemplo, a Internet possibilitou muitos avanços em relação a um período *offline* – não muito distante – que exigia a presença física das pessoas para a realização de manifestações e mobilizações públicas. Nessa época, o sucesso desses encontros era medido e avaliado pela capacidade de formar grandes aglomerações nas ruas.

Contudo, na esfera digital, esse paradigma mudou: estar presente é estar *online*. Esse novo conceito de presença possibilitou uma inovação sem precedentes na organização e realização de manifestações. Os ativistas conseguem, hoje, através da rede digital, reunir milhões de pessoas em menos tempo e com poucos recursos, em torno de causas de interesse comum. Esse facto não representa o fim das manifestações presenciais, que continuam a ocorrer, mas sim a inserção de um

aliado importante e mais transnacional, até porque muitas das mobilizações políticas ocorrem ao mesmo tempo, no espaço presencial e no digital.

Foi isso que se verificou, por exemplo, com os movimentos sociais que ocorreram em todo o mundo, em 2013<sup>76</sup>, quando o digital e o presencial se juntaram numa manifestação global que uniu vários países, cada qual com reivindicações diferentes, mas, em geral, todos relacionados com um mesmo tema: a insatisfação com os políticos e a política governamental. Foi o que aconteceu também em 2018, no Brasil, com o movimento dos camionistas contra o elevado preço dos combustíveis<sup>77</sup>.

Segundo a avaliação das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD):

A internet desafiou monopólios do governo e do partido na política e ampliou eficazmente a participação civil. As novas tecnologias também ajudaram grupos previamente excluídos - como pessoas com mobilidade limitada, pessoas que vivem em áreas isoladas e jovens - a participar na vida pública e política (PNUD, 2016, p. 88).

Nas instituições políticas, tema desta tese, a participação mais direta dos cidadãos nos negócios políticos tem o poder de assegurar maior legitimidade ao processo de tomada decisão, à implementação de políticas públicas e, conseqüentemente, aos representantes eleitos, responsáveis pela condução dessas ações. A ideia é que, atuando em parceria, as esferas política e civil compartilhem mais do que trabalho, já que a convivência e a deliberação conjunta não só possibilitam uma maior confiança entre as partes, mas também uma *accountability* conjunta.

Nos parlamentos, onde o processo legislativo ocorre nas suas três fases (elaboração, análise e votação de propostas), o envolvimento cidadão, se for adequadamente conduzido com o objetivo de assegurar um processo transparente e com base no diálogo, pode ainda ajudar a reverter um dos principais motivos de insatisfação apontados pelos indivíduos: não serem ouvidos nem atendidos nas suas demandas.

Mas cabe ao parlamento proporcionar à população mecanismos digitais de participação política variados, eficazes e transparentes. Os benefícios dessa oferta são muitos. Marques (2010a) enumera alguns:

---

<sup>76</sup> As primeiras manifestações começaram em 2008, nos Estados Unidos, com a crise financeira mundial, mas foram-se expandindo, aos poucos, para outros países, até eclodirem, em 2011, com protestos contra vários governos em todo o mundo. No Brasil, as manifestações começaram em junho de 2013 contra o aumento das tarifas do transporte público em São Paulo. Os protestos foram-se expandindo para outras cidades brasileiras relacionados com temas como corrupção, falta de investimentos em políticas públicas, entre outros, até se tornar um movimento nacional de insatisfação contra a classe política, com passeatas e atos de violência (da polícia contra os civis) em vários municípios, inclusive em frente ao Congresso Nacional.

<sup>77</sup> Organizada totalmente pelo WhatsApp, a greve parou o transporte de cargas em todo o país por vários dias, provocando a falta de itens básicos, como alimentos e combustíveis. As enormes filas que se formaram em supermercados e postos de gasolina garantiram uma repercussão a nível global e o sucesso do movimento, que resultou na redução do preço do combustível.

[...]lida com informações importantes para o aperfeiçoamento de planejamentos e de políticas governamentais; otimização dos prazos e custos quanto à implementação de políticas; imposição de dificuldades à prática do clientelismo e do patrimonialismo; estímulo à atividade cívica e à aquisição de repertório cognitivo sobre o funcionamento dos processos políticos institucionais e não-institucionais; organização da sociedade para requisições de cunho político; oportunidade de cidadãos de renda mais baixa tomarem parte no processo de decisão política; modificações na maneira como as instituições políticas percebem as demandas do público; credibilidade das instituições que promovem mecanismos de input participativos. (p. 602)

No entanto, esses benefícios não são automáticos e dependem, sobretudo, de uma reconfiguração das instituições políticas, no sentido de proporcionar à sociedade esses espaços participativos. Algumas soluções já têm vindo a ser implantadas, como a abertura de agendas públicas conjuntas entre Estado e sociedade, através, por exemplo, de ferramentas ou plataformas digitais em *websites* públicos que possibilitam aos cidadãos participarem mais ativamente na política. São experiências inovadoras que, por outro lado, também demonstram um interesse das instituições públicas em se aproximar mais da esfera civil.

Leston-Bandeira (2012) é uma das autoras que atestam o aumento da participação política nas instituições parlamentares, especialmente após o aparecimento da Internet, embora reconheça ainda existir um cenário de redução dos níveis de confiança pública no sistema político e seus representantes. A autora defende não só uma abertura cada vez maior das instituições políticas à participação popular, mas também o aumento da transparência das atividades e ações dos representantes, embora afirme que essa reforma mais ampla já tem vindo a ser realizada pelos parlamentos.

A autora reconhece que tem havido uma preocupação maior dos agentes públicos ligarem-se mais intensamente aos cidadãos, sobretudo para reduzir o cenário de grande descontentamento popular com a política em geral. A Internet, acredita Leston-Bandeira (2012), é a responsável por essa reforma global, porque os cidadãos, no mundo digital, em apenas poucos segundos e alguns cliques, têm acesso a uma quantidade enorme de informações sobre as atividades e os processos parlamentares, novidade impensável há 20 anos.

Em suma, o discurso reforçado de desengajamento político, juntamente com a visibilidade trazida por ferramentas como as novas mídias, tem causado uma transformação da relação parlamento-cidadão em uma prioridade fundamental, colocando os parlamentos sob os holofotes para desenvolver mecanismos que permitam ligações mais eficazes com o público. [...] O advento da Internet e o direcionamento para uma democracia mais participativa mudou consideravelmente o foco dessas instituições (Leston-Bandeira, 2012, p. 269)

No entanto o investimento em tecnologia não é a solução para todos problemas de relacionamento entre parlamento e cidadão. É importante avaliar como e com que objetivos essas tecnologias têm sido empregadas, começando por uma longa lista de requisitos que incluem, por exemplo, maior diálogo e cooperação entre as partes, para se chegar a um nível adequado de abertura, bem como a transparência e *accountability* das instituições políticas de acordo com os parâmetros exigidos pelo sistema democrático. Esse é um dos desafios propostos para que ocorra efetivamente uma melhoria dos níveis de confiança da sociedade nos representantes políticos.

Em conclusão, a Internet, por si só, não proporciona benefícios de forma isolada e automática, pois depende da ocorrência individual e conjunta, em menor ou maior nível, do uso das TIC e de um redesenho institucional, aspetos que possibilitem ao cidadão sentir-se ouvido e atendido, condições necessárias, embora não únicas, para o estabelecimento de um elo de maior confiança entre representante e representado.

Para que essa confiança seja estabelecida, o cidadão necessita também de uma comunicação pública articulada, sincera e compreensível, acompanhada de informações transparentes, claras e precisas, utilizando o ciberespaço como esfera pública de interação. É importante também que a disponibilização da informação ocorra num formato cada vez mais horizontal, acessível e imparcial para evitar o viés político e ser compreendida tanto por um especialista da área jurídica quanto por um cidadão comum.

Em resumo, a participação política exige que o Estado seja mais poroso à sociedade. Quanto maior a porosidade do Estado ao cidadão, ou seja, quanto maior a capacidade de abertura dos entes públicos às demandas da sociedade, maior serão as possibilidades de que a participação política (*inputs*) possa dar origem a resultados (*outputs*) benéficos de interesse público coletivo. Isso não significa que as instituições públicas devem atender todas as demandas populares, mas sim analisar, justificar as decisões tomadas e prestar contas de todo o processo de tramitação das propostas de origem da sociedade e dos parlamentares, porque os resultados obtidos, seja na aprovação de novas leis ou outro tipo de ação política, terão reflexos na sociedade.

Os *websites* estatais, afirma S. Silva (2009, 2017), possibilitam diversas formas de participação civil nos negócios políticos; a exemplo das consultas públicas via rede, o voto e as sondagens de opinião *online*, que podem funcionar como canais porosos ou, pelo menos, de ajuda no processo de tomada de decisão política. São participações que podem comportar tanto os modelos mais elementares de porosidade quanto os mais robustos, ligados a uma visão de democracia forte (Barber, 2003).

Falar em porosidade significa manter o Estado aberto a esses sensores da espera pública. Este é um requisito democrático que tenta refletir, de modo mais concreto, os anseios da soberania popular, servindo como canal para captar as demandas e os posicionamentos da opinião pública e transformar esses *inputs* em decisão política. (S.Silva, 2009, p. 136)

Ouvir e estar aberto ao cidadão significa tornar o Estado receptivo à contribuição popular para a produção da decisão política. O formato, esclarece o autor, pode ser tanto expresso em termos de uma corrente mais participacionista, referindo-se à participação política no sentido de “tomar parte na decisão”, quanto da mais deliberacionista, ou seja, referindo-se à influência política, com o significado de exercer algum efeito no processo de decisão.

Em sentido mais estrito, ouvir e estar aberto ao cidadão não deve ser interpretado como a obrigação de receber todos os eleitores, pessoalmente, para ouvir as suas opiniões. Admitir essa possibilidade seria restringir o mandato ao mero atendimento público, sem tempo para outras atividades, como, por exemplo, o próprio ato de legislar. A opinião e a vontade popular podem ser expressas não só através das plataformas institucionais digitais de participação política, mas também por meio de questionários, consultas públicas, fóruns de discussão, *chats*, sondagens de opinião, votação, entre outros recursos criados nos *websites* institucionais, como bem apontou Silva (2009, 2017).

O aprimoramento da porosidade do Estado também é defendido por Federico Ricciard, Ignacio Labaqui e Luis Schenoni (2015), que apontam quatro fatores necessários para a promoção de uma efetiva participação política. O primeiro é o interesse político efetivo em garantir ao cidadão o direito de contribuir para o processo decisório e o segundo é a existência de uma legislação robusta capaz não só de garantir a participação civil na política, mas também que ela tenha continuidade. O interesse político, conforme os autores, pressupõe que a classe política esteja disposta a ouvir e dar *feedback* aos cidadãos para que eles saibam que a participação popular está a contribuir para o estabelecimento de um relacionamento positivo entre parlamento e sociedade.

Os outros dois fatores mencionados por Ricciard et al. (2015) estão ligados à tecnologia: a existência de uma infraestrutura tecnológica que possibilite ao cidadão comunicar-se efetivamente com o Estado, e de plataformas tecnológicas, para que essa interação seja conduzida. O grande desafio que se apresenta, na opinião dos autores, é usar a tecnologia não apenas para tornar o sistema já existente mais eficiente, mas também para garantir o desenvolvimento de novos processos, serviços e bens que possam aperfeiçoar a comunicação do Estado com a população.

As novas tecnologias de participação política são importantes para inserir o cidadão no centro dos debates políticos. Para que isso ocorra, essas ferramentas devem ser também plurais, empáticas e próximas dos mais variados valores públicos e democráticos. Esses conceitos não precisam de estar necessariamente vinculados a uma participação política num espaço exclusivamente governamental, afirmam Ricciard et al., mas podem ser ampliados também a outros campos e plataformas, públicos ou privados, como as redes sociais ou as redes *wikis*<sup>78</sup>.

Além do interesse político em oferecer tecnologias institucionais digitais de participação ao cidadão na esfera política, é preciso também, na opinião de Francisco Marques (2016), garantir que essas tecnologias tenham um *design* apropriado – fácil e convidativo – para que a participação seja efetivamente de qualidade. O autor argumenta haver problemas estruturais relacionados tanto com a falta de integração entre as ferramentas de participação e a tomada de decisão no âmbito institucional como também com a falta de disposição e preparação de técnicos para lidar com os recursos tecnológicos. Por outro lado, Marques (2016) acredita que boa parte dos políticos já está disposta a ouvir e a considerar as informações prestadas pelos cidadãos, mas ainda não compartilham com eles o poder político de que dispõem.

De acordo com Camilo Aggio e Rafael Sampaio (2013), a participação da sociedade na política faz com que a representação deixe de ser unicamente institucional para se tornar mais empática, mútua e próxima, passando a promover variados valores democráticos. Os autores enumeram cinco formas diferentes de participação política *online* do cidadão, cada uma com um papel peculiar e efeitos característicos:

- via voto (*e-voting*) em temas previamente selecionados pelos órgãos públicos;
- via deliberação (*e-deliberation*), para disponibilizar aos cidadãos um espaço de discussão entre si ou com representantes públicos;
- via petições *on-line* (*e-petitioning*), por meio de abaixo-assinados conduzidos por cidadãos e encaminhados aos poderes Executivo e Legislativo;
- via tomada de decisão (*e-decision Making*), através da colaboração direta dos cidadãos na elaboração de políticas públicas;

---

<sup>78</sup> *Websites* colaborativos que permitem aos internautas modificarem, conjuntamente e em parceria, o conteúdo e a estrutura diretamente da *web browser*, ou seja, é a aplicação do *crowdsourcing*, que, na área política, pode ser traduzido para o *crowdlaw*.

- via consulta *online* (*e-consultation*), por meio do qual os indivíduos respondem a consultas conduzidas por órgãos públicos a respeito de temas de interesse público.

Num estudo conduzido para avaliar a deliberação *online* promovida pelo Estado com o objetivo de se aproximar do cidadão e incrementar a participação pública na esfera política, Edna Miola (2017) observou que além de haver poucos canais institucionais de comunicação entre os representantes e a sociedade civil, faltam também normas institucionais para uma adequada deliberação pública cidadã.

Mesmo assim, a conclusão obtida foi de que entre as esferas de participação política organizadas pela sociedade civil, mais informais, e entre as instituídas pelo Estado, mais formais, a segunda tende a apresentar melhores resultados. Tal deve-se ao facto de, além de apresentarem uma estrutura mais organizada, composta por servidores e técnicos, as instituições públicas poderem ainda contar com a participação dos próprios políticos, o que tende, segundo Miola, “a atrair mais o público por levá-lo a supor que há mais chances de suas reivindicações e argumentos serem levados em conta no momento da decisão política” (2017, pp. 149-150).

A quantidade e a qualidade dos recursos tecnológicos, bem como o ambiente adequado, são elementos importantes que devem ser considerados para uma efetiva participação política, mas o cidadão não se sentirá adequadamente estimulado a participar caso não perceba que a sua contribuição está a ser considerada para efeitos de decisão política. Essa percepção tem o potencial de empoderar o indivíduo para que se sinta seguro e confortável em colaborar e pode ainda estimulá-lo a procurar um aprimoramento educacional (tradicional) e cívico mais adequado, com o objetivo de melhor se qualificar para a participação política.

Portanto, o empoderamento cidadão, ou seja, o estímulo ao envolvimento político, é tão importante quanto a oferta de canais e recursos tecnológicos como contributo para a participação da população no processo político. Esta visão é compartilhada por vários autores (Ricciard et al., 2015; Marques, 2009; Gomes, 2016a; Santini & Carvalho, 2019) que defendem a importância da partilha do poder entre representantes e os representados como uma das condições para estimular o empoderamento do cidadão.

[...] a participação política online não é só uma questão tecnológica, mas principalmente uma questão de poder. Os esforços para possibilitar uma participação política efetiva em plataformas online vão muito além da criação e implementação de novas plataformas digitais. (Santini & Carvalho, 2019, p. 178)

Neste contexto, para que a participação política seja realmente efetiva, Rose Marie Santini e Hanna Carvalho (2019) afirmam que tanto o governo quanto a sociedade precisam de cumprir certas condições. Do lado do governo, argumentam, é necessário estimular a criação de agências de controlo e auditoria capazes de assegurar a transparência e responsabilização por atos públicos. Da mesma forma, é preciso garantir recursos para a educação cívica e participação da sociedade, bem como para facilitar essa partilha de informação. Do lado dos cidadãos, os compromissos não são menores. Conforme explicam:

[...] é preciso estimular a criação de iniciativas ascendentes e mecanismos de contrapoder; reconhecer sua responsabilidade de pressionar pela transparência no processo decisório e de controlar as ações do governo; disseminar informações e desenvolver o interesse sobre questões políticas para que sejam capazes de reivindicar seus direitos democráticos. (Santini & Carvalho, 2019, p. 178)

Outro aspeto não menos importante prende-se ao facto de a comunidade científica também precisar de contribuir, na visão das autoras, para que haja uma efetiva participação política *online*. São necessários investimentos em estudos analíticos e críticos que envolvam usos, práticas e resultados concretos das plataformas digitais de participação política, especialmente as que são criadas por segmentos da sociedade civil, porque são alvo de poucas pesquisas.

### **3.3.1 A participação através dos *sítes* institucionais**

Na era digital, os encontros para discussão e interação por parte da sociedade, que, no século XVII, ocorriam presencialmente em locais como cafés, livrarias e praças públicas (Habermas, 1984), convergiram, em grande parte, para o ciberespaço. No setor público, (Executivo, Legislativo e Judiciário), as discussões, os serviços oferecidos e a comunicação política com a população passaram a ser realizados nos *websites* institucionais.

Embora esses *websites* tenham também proporcionado um novo vínculo de relacionamento entre parlamentares e cidadãos, ainda são poucos os estudos que abordam o tema. Em geral, as pesquisas na área sempre tiveram como foco a relação de poder e representatividade das instituições. Negligenciaram, no entanto, assuntos voltados para o relacionamento entre os parlamentos e os cidadãos no contexto do público, priorizando estudos sobre a atitude dos indivíduos enquanto eleitores, como, por exemplo, a apatia política e a falta de confiança nos políticos (Leston-Bandeira, 2012).

Com a expansão das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), esse cenário alterou-se, e a participação do cidadão no processo legislativo através das ferramentas digitais institucionais passou a ser o foco constante de trabalhos mais especializados. Mesmo assim, conforme Leston-Bandeira (2012), ainda não há estudos suficientes que comprovem, por exemplo, se as plataformas digitais são capazes de aumentar a confiança no Poder Legislativo.

Embora a expansão da internet tenha facilitado esta tarefa consideravelmente, disponibilizando um conjunto muito mais amplo de informações e facilitando a superação de barreiras levantadas por diferenças de idioma, o tipo de informação disponível é ainda muito variável, [...] Portanto, além das dificuldades que emanam do acesso e compreensão dos dados, o estudo da relação entre o parlamento e os cidadãos também levanta dificuldades no número e variedade de indicadores que precisam ser combinados. (Leston-Bandeira, 2012, p. 270)

Segundo a autora, serão necessárias ainda muitas pesquisas até que se possa compreender os efeitos que a participação política civil através dos *websites* públicos tem nos cidadãos. No entanto, é possível perceber que o desenvolvimento dos *websites* oficiais tem procurado dar resposta a uma série de exigências democráticas para que a interface digital do Estado com a sociedade se realize. A discussão que precisa de ser travada, neste momento, insere-se num contexto maior, em que é necessário considerar como, em que nível e com que propósitos esses requisitos têm vindo a ser atendidos no sentido de corresponder às exigências da sociedade.

Alguns estudos já foram empreendidos com esse objetivo. Para S. Silva (2009, 2017), por exemplo, são três os requisitos que precisam de ser cumpridos pelo Estado para que essa interface ocorra de modo a contribuir para o fortalecimento da democracia: publicidade, responsividade e porosidade. O pressuposto da publicidade prevê uma comunicação política governamental mais transparente, princípio que, conforme o autor, já está a ser compreendido e adotado pelos entes estatais. Seja por meio de uma legislação mais robusta, a exemplo das leis de acesso à informação pública, ou pelo reconhecimento de que é preciso garantir o exercício da cidadania e reestabelecer a confiança nas instituições e agentes públicos, o Estado tem-se mostrado mais transparente.

A responsividade tem como objetivo melhorar o diálogo com o cidadão de diversas formas, entre as quais proporcionar mais e melhores serviços públicos por meio de canais de informação nos *websites*, a exemplo de fóruns de discussão. Esse pressuposto, conforme destaca S. Silva (2009), é peça-chave em processos de *accountability* voltados para explicar e esclarecer em profundidade as exigências do cidadão, tornando, assim, o Estado mais responsável.

O princípio da porosidade, já abordado nesta tese, é o que mais se identifica com a participação política, porque corresponde à capacidade do Estado em ouvir e ser mais aberto aos anseios da soberania popular. Esse requisito corresponde aos preceitos tanto da corrente participacionista, que advoga uma intervenção direta do cidadão no processo de tomada de decisão política, quanto da corrente deliberacionista, que defende a intervenção dos cidadãos através da razão argumentativa, com o objetivo de exercer influência junto dos representantes eleitos, para que possam tomar a decisão mais adequada segundo os interesses da sociedade.

Cada um (desses três requisitos) está ligado aos papéis que a comunicação online precisa cumprir para ajudar na melhoria da democracia moderna. Partem de questões historicamente importantes em teoria política como a busca por um Estado mais transparente, accountable, dialógico, legítimo, plural, cumpridor de seus deveres e poroso à opinião pública. Pensar neste trinômio consiste em adotar a premissa de que o ambiente digital abarca outros intuitos que estão aquém das ênfases participacionistas e deliberacionistas e, ao mesmo tempo, tenta reenquadrá-las numa perspectiva mais sistêmica (Silva, 2009, p. 107)

O autor ressalta ainda que a comunicação, no meio digital, é multimídia e versátil e, portanto, cada um desses princípios se materializa de formas diferenciadas nos portais na Internet. É importante ainda destacar que o cumprimento desses requisitos não se limita a uma única esfera do Estado, devendo ser observado igualmente tanto pelos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, nas suas diversas ramificações nas esferas estaduais e municipais. No entanto, para não fugir ao tema desta tese, o foco, a partir deste ponto, será o Poder Legislativo.

Os sucessivos aprimoramentos que têm vindo a ser conduzidos pelos parlamentos para se adaptarem às novas tecnologias demonstram uma necessidade por parte dos representantes políticos em se manterem conectados com a sociedade mesmo durante a ocorrência de adversidades. Não se trata só de uma opção para eles, mas sim de exigências vinculadas a regras democráticas e leis que têm vindo a ser criadas para garantir mais direitos aos cidadãos, como, por exemplo, as leis de acesso à informação pública através dos *websites* institucionais.

O ambiente digital possibilita, por exemplo, que os parlamentos já não dependam exclusivamente de uma componente presencial para funcionarem. Muitas das atividades e dos serviços internos e externos já foram transferidos para os *websites* legislativos, mas as sessões de deliberações das comissões temáticas e dos plenários ainda eram um desafio até meados de 2020, quando a pandemia da Covid-19 impôs um isolamento social a nível global. Assim como toda a sociedade civil, os parlamentos também foram obrigados a adaptar-se.

Deste modo, os sistemas simples de videoconferência e as aplicações de mensagens privadas dos parlamentos tiveram de passar por uma rápida remodelação para se tornarem mais robustos, transparentes e confiáveis. A partir de então, as casas legislativas entraram definitivamente na era digital, com a migração das sessões de plenário e atividades internas para o modo remoto, mas com toda a garantia de que o registo de presença e a votação nas sessões seja totalmente seguro, bem como de que os padrões de responsabilização exigidos a um parlamento aberto sejam mantidos (Almeida, Vaz, & Kimaid, 2020).

Os *websites* legislativos já são, hoje, a principal esfera pública de interlocução do parlamento com a sociedade. Os média parlamentares, um conglomerado de veículos de comunicação (TV, rádio, agência de notícias e jornal) que disponibilizam informações, programas culturais e serviços de utilidade pública são exemplos de que os representantes estão mais propensos a aproximarem-se dos cidadãos. Os provedores de justiça (*ombudsman*), presentes em muitos parlamentos de todo o mundo, são serviços altamente especializados e com funcionários dedicados exclusivamente a ouvir, encaminhar e responder a denúncias, reclamações, sugestões e críticas dos indivíduos.

Os setores responsáveis pela receção dos pedidos de informações das pessoas, criados para atender às exigências da legislação que regula o acesso às informações públicas, também procuram ser rápidos e eficientes para que as respostas sejam prestadas no menor tempo possível. Facebook, Twitter, Instagram e Telegram são alguns exemplos de redes sociais que fazem parte da rotina dos parlamentos para comunicarem com a sociedade, tanto de forma ativa, enviando informações, como passiva, respondendo às demandas populares. Audiências públicas, acompanhamento da tramitação de projetos de leis, notas taquigráficas, resultado de votações; enfim, a vida quotidiana das casas legislativas está, ao vivo, nos *websites* e, muitas vezes, como se fosse um *reality show*.

Tão importante quanto esse aspeto é também a participação do cidadão no processo legislativo – sugerindo, discutindo ou votando a favor ou contra propostas e atividades legislativas – que se tem destacado neste cenário como canal de participação política mais direta do cidadão no parlamento e de relacionamento entre representantes e representados através das ferramentas institucionais digitais dos *websites* legislativos. É preciso destacar, no entanto, que a intervenção popular não ultrapassa, em geral, o nível da sugestão, porque a decisão final sempre foi e continua a ser dos representantes eleitos, com base nos critérios da democracia liberal. E esse tem sido também um dos maiores motivos de conflito entre ambos os atores: os cidadãos, por um lado, que aspiram a um maior poder de influência e decisão nos processos políticos, e os detentores do mandato, por outro, que não se têm

mostrado dispostos a ceder um espaço maior à intervenção do público para além da opinião ou sugestão.

De qualquer forma, é possível constatar que a participação popular nas atividades dos parlamentos inclui praticamente todo o vasto campo em que se insere o processo legislativo, compreendido, de forma mais genérica, como a elaboração, análise (discussão) e votação de propostas legislativas. Detalhando melhor, quando as ferramentas digitais dos *websites* legislativos permitem ao cidadão sugerir novas leis, mesmo que somente como ideia genérica ou esboço ainda a ser convertido em projeto oficial, estão a proporcionar a elaboração de projetos. Fóruns de discussão, edição colaborativa de propostas em tramitação (*crowdlaw*) e consulta pública, entre outros recursos similares que possibilitam ao cidadão discutir ou comentar propostas em tramitação, podem ser também mais genericamente compreendidos como análise ou discussão de propostas legislativas.

A intervenção popular no processo legislativo ocorre através de uma diversidade de ferramentas e plataformas digitais de participação política, entre outros recursos digitais, que variam conforme o parlamento. Pode-se citar, como exemplo, a votação a favor ou contra as propostas legislativas em tramitação nas comissões e no plenário, depois consolidada através de estatísticas e gráficos, que disponibilizam o resultado total no próprio portal, permitindo assim ao cidadão e aos representantes conferirem a preferência popular. A intenção, com esses exemplos, não é analisar especificamente cada um desses recursos e dos seus efeitos práticos, mas apenas constatar que a participação do cidadão no processo legislativo, mesmo que apenas a nível de sugestão, abarca uma série de possibilidades.

Vale lembrar ainda que a participação popular na sugestão de propostas de lei não se restringe somente às tecnologias institucionais digitais proporcionadas pelos parlamentos, mas realiza-se também num modo mais analógico, conforme preveem as cartas constitucionais de vários países, a exemplo das iniciativas populares. O objetivo final é, em geral, o mesmo; ou seja, propor ao parlamento demandas oriundas diretamente da sociedade, e sem a necessidade de recorrer a um parlamentar para que as apresente em nome dela. No entanto, o caminho percorrido para que essas duas modalidades de participação política ocorram é diferente, com processos e regras bem distintos.

No entanto, a preferência de participação do cidadão no processo político tem sido, em geral, pela esfera digital em detrimento da analógica, por uma série de fatores, entre os quais que as ferramentas digitais são menos burocráticas, mais fáceis e acessíveis, permitindo mais recursos participativos e também o envolvimento de um maior número de pessoas em relação ao que ocorre no

contexto *offline*. O uso do *crowdlaw* é um exemplo claro de como o emprego da Internet e das TIC pode facilitar e aprimorar a participação política.

O *crowdlaw* é uma tendência inovadora de participação política com o uso da inteligência coletiva, que se utiliza das tecnologias digitais para permitir aos cidadãos interferirem diretamente no processo político. Tudo começou com a união do termo “*crowd*” (multidão, em inglês) a outras palavras com o objetivo de dar sentido a um tipo diferenciado de colaboração cidadã, através do uso da inteligência coletiva e colaborativa, para a construção de ideias e práticas.

Assim, a primeira união, com a palavra *outsourcing* (contratação externa, em inglês), deu origem a *crowdsourcing*, termo mais abrangente que passou a designar o envolvimento de pessoas dispersas geograficamente (e que não se conhecem necessariamente) em projetos colaborativos e criativos. Muitos desses colaboradores são altamente qualificados, aposentados e/ou graduados que, entusiasmados, participam nesses projetos até mesmo a partir das suas casas e em forma de voluntariado.

O *crowdlaw* é, em resumo, o emprego das experiências de *crowdsourcing* na esfera política, com a união de *crowd* com *law* (lei), expressão que passou a designar o uso da inteligência coletiva para a produção colaborativa de leis e tomadas de decisão. Uma das maiores diferenças entre *crowdlaw* e os outros dois modelos participativos (participacionista e deliberacionista) é que o *crowdlaw* implica a cessão de controlo sobre algum tipo de processo de decisão política e elaboração para um público mais diversificado. Embora inovadora, a previsão de cessão de poderes tem sido também um dos maiores problemas para o emprego mais efetivo do *crowdlaw*, porque as experiências com esse modelo participativo têm demonstrado que, em geral, os políticos tradicionais ainda não estão dispostos a dividir o poder que possuem com os cidadãos (Freitas, 2016; Bourdieu, 1998, 2011; Santini & Carvalho, 2019).

Essa resistência, no entanto, não tem conseguido impedir que esse tipo de participação política colaborativa venha a crescer lentamente no ambiente político. O emprego do *crowdlaw* por parlamentos e governos em vários países tem demonstrado o potencial do cidadão para desempenhar um papel mais ativo na estrutura do Estado. Dessa forma, uma das maiores expectativas em relação ao *crowdlaw* é de que governos, parlamentos e órgãos públicos possam funcionar melhor se contarem com o envolvimento do cidadão e o uso de novas tecnologias na elaboração de propostas legislativas que resultem em leis e políticas de mais qualidade e legitimidade.

Com sede em Nova York, o *Governance Lab* ou simplesmente GovLab<sup>79</sup>, uma escola de empreendedorismo que oferece cursos, *workshops* e outros tipos de formação a funcionários públicos, publicou, em 2018, um repositório inicial com 100 casos de *crowdlaw* implantados em vários países. O catálogo *crowdlaw*<sup>80</sup>, que tem vindo a ser complementado com novas experiências desde então, envolve projetos de parlamentos, assembleias municipais, governos e outras instituições públicas, em geral, com propostas que estimulam o uso da inteligência coletiva na elaboração de novas leis.

Esse tipo de experiência distingue-se dos modelos tradicionais de participação e deliberação pública tanto em qualidade como em quantidade. A primeira das diferenças – e também uma das principais – é que se trata de um processo institucionalizado com potencial para influenciar a forma como as decisões são tomadas, os recursos financeiros são gastos e o poder é exercido (Noveck, 2018; Alsina & Martí, 2018).

Mas há várias outras diferenças. Beth Noveck (2018) aponta mais duas: o processo não é apenas direcionado para a sondagem de opiniões dos cidadãos, mas para a obtenção de ideias e conhecimentos através de um desenho criativo e inovador que usa a inteligência coletiva para a solução de problemas. A outra diferença é que esse tipo de experiência colaborativa utiliza o desenho institucional necessário para captar todo o conhecimento recolhido e não apenas o que é direcionado para a mera participação do cidadão.

O *crowdlaw* apresenta diferenças importantes em relação aos modelos participativos e deliberativos de participação política. Entre os principais estão, como indica Noveck (2018), a utilização do desenho institucional para que a experiência colaborativa seja baseada em conhecimento recolhido e não apenas com o objetivo de envolver o cidadão na participação política.

Outra diferença importante, complementam Victória Alsina e José Luis Martí (2018), é que o foco do *crowdlaw* não está na inclusão de mais vozes para, simplesmente, ampliar a participação da sociedade. A essência está no resultado que o conhecimento e a prática colaborativa geram para melhorar a qualidade das propostas elaboradas e das decisões tomadas. Isso representa, conforme os dois autores, o ideal de um governo aberto a uma colaboração mais especializada da sociedade e não simplesmente uma participação aleatória qualquer.

As experiências políticas com recurso ao *crowdlaw* são, em geral, mais especializadas, mas desafiam os seguidores do modelo liberal democrático, que apontam uma incapacidade do cidadão comum para participar mais ativamente na tomada de decisões políticas, quer seja nos moldes da

---

<sup>79</sup> Ver no site: <http://govlabacademy.org/>.

<sup>80</sup> O catálogo pode ser acedido através do link: <https://catalog.crowd.law/index.html>.

corrente deliberativa quer da participativa. De qualquer forma, a participação política mais especializada também acentua a necessidade de uma educação cívica tanto a nível teórico como prático, como defendido por autores diversos (Paterman, 1992; Habermas, 1997; Barber, 2002; Rousseau, 2002; Dahlgren, 2005; Dahlberg, 2007; Almond & Verba, 1980; Almond A. G., 2000; Arnstein, 2019), conforme já tratado nessa tese.

O *crowdlaw* é uma experiência inovadora que, embora tenha surgido ainda num contexto analógico, a exemplo dos orçamentos participativos, quando ainda nem sequer existia o termo *crowdsourcing*, se desenvolveu acentuadamente após o aparecimento da Internet. Para se adaptarem às TIC e a experiências inovadoras como o *crowdlaw*, os parlamentos têm vindo a passar, ao longo das duas últimas décadas, mais especificamente, por uma série de transformações. Essas transformações são também resultado de uma legislação mais robusta que tem vindo a ser implementada com o objetivo de garantir tanto maior quantidade como maior qualidade do conteúdo público disponibilizado.

Entre as leis mais importantes, destacam-se, por exemplo, as que garantem acesso a informações públicas de carácter pessoal sem a necessidade de recorrer à Justiça ou de pagar por elas. Em 2015, mais de 100 países já contavam com regulamentos específicos para garantir o direito à informação (PNUD, 2016).

No entanto, para além de leis e de ferramentas voltadas para a participação política, seja no formato deliberacionista seja no participacionista, é necessário ainda estimular o envolvimento civil na política através de garantias reais de que o parlamento está mais permeável às exigências populares. Para isso, os representantes políticos precisam de assumir, com a sociedade, um real compromisso relativo à participação política, permitindo aos cidadãos monitorizar e fiscalizar o processo de análise e votação das contribuições populares (*inputs*) para que os resultados (*outputs*) gerem benefícios coletivos efetivos. Entre os requisitos, destacam-se pelo menos três: a) publicidade dos atos públicos, b) transparência e c) *accountability* pública.

Esses pressupostos democráticos permitem à sociedade monitorizar e fiscalizar os atos e as ações dos representantes políticos e, assim, estabelecer uma relação de maior confiança com a esfera política.

### **3.3.2 Publicidade, transparência e *accountability***

Publicidade<sup>81</sup>, transparência e *accountability* são premissas democráticas que possuem, em comum, nos termos definidos para esta tese, a informação como agente principal para fortalecer e conferir maior legitimidade aos processos de gestão pública. São termos que se interligam e, por vezes, podem-se confundir, mas os conceitos são diferentes. Pode-se dizer, no entanto, que esses três pressupostos são uma obrigação moral do Estado e um direito legítimo da sociedade.

No âmbito político, por definição, uma instituição só pode ser considerada democrática se atender a esses três critérios com honestidade, responsabilidade e imparcialidade, que, uma vez cumpridos, têm o poder de conquistar a confiança pública e estimular a participação política. É possível afirmar que as instituições políticas, em especial após o aparecimento da Internet e o reforço de leis robustas que visam combater a ineficiência e a corrupção, já têm atendido a esses três requisitos, embora a níveis diferentes e nem sempre satisfatórios.

A política de publicidade institucional tem por objetivo tornar as ações e os atos políticos públicos; ou seja, disponibilizar ao público informação de qualidade, por meio de comunicação pública simples e compreensível. De nada adianta publicar dados em código e textos em linguagem jurídica, por exemplo, se o público-alvo for a sociedade como um todo, porque, embora acessíveis, essas informações somente serão absorvidas por categorias específicas.

Num ensaio publicado originalmente em 1791, mas ainda atual, Jeremy Bentham (1791/2011) afirma que não há lei mais adequada para garantir a confiança pública e o princípio fundamental dos regimes democráticos do que a Lei da Publicidade. Na sua opinião, a publicidade é importante porque garante melhores resultados dos trabalhos dos governos, além de os proteger contra as injustiças do público, quando este age por desconhecimento.

No texto, o filósofo inglês enumera seis razões favoráveis à publicidade das atividades e dos atos praticados no âmbito dos parlamentos. A primeira é “obrigar os membros da assembleia a exercerem seu dever de ofício” (Bentham, 2011, p. 278). A segunda, é “assegurar a confiança do povo e seu consentimento às medidas da legislatura” (Bentham, 2011, p. 279), pois as políticas, quando praticadas abertamente e sem segredo, geram segurança do público e desarmam os adversários. Além

---

<sup>81</sup> Publicidade, no sentido empregado nesta tese, não é sinônimo de “propaganda” ou de “*marketing* político”, na promoção pessoal de políticos e funcionários públicos para atingir uma popularidade indevida com fins eleitorais. Trata-se de publicidade no sentido de tornar algo público, publicitar informação de interesse público para a sociedade.

disso, sendo abertas, todas as ações políticas poderão ser discutidas e, dessa forma, produzirem melhores resultados para todos, justifica Bentham (2011).

A publicidade tem ainda a seu favor o facto de permitir aos governantes conhecer os desejos da população, e esta de saber o que os representantes estão a fazer, além de ser necessária também para que os eleitores possam eleger, reeleger ou destituir os seus representantes com base em conhecimento prévio e não às escuras, sem informação. Também a favor da publicidade está a capacidade de recolher informação do público para aprimorar o trabalho dos parlamentos e, dessa forma, distribuir os recursos públicos em prol dos cidadãos, com base nas ideias e sugestões apresentadas. O último ponto a favor da publicidade, segundo Bentham, é o “deleite” das nações com as vantagens proporcionadas por esse elemento.

Conforme Wilson Gomes, Paula Karini e Maria Paula Almada (2015), a publicidade opera como um sistema de interface entre os cidadãos, em geral, e os que tomam as decisões políticas e implementam as políticas públicas, no interior do Estado e, para isso, atua em três dimensões. A primeira delas em defesa da *accountability*, no sentido de obrigar os agentes públicos a explicar os seus atos e a responder por eles. A segunda dimensão da publicidade é o empoderamento dos indivíduos que, munidos de mais informação, podem monitorizar melhor as autoridades públicas. A terceira dimensão, como complemento da segunda, é a oportunidade e os meios que as autoridades públicas têm para justificar os seus atos e considerar o juízo público em relação a tais atos.

No Brasil e em vários outros países, a publicidade é uma norma institucionalizada e prevista em legislação específica, com o objetivo de obrigar as instituições públicas a publicar, nos seus *websites*, as informações e atos públicos praticados, no interesse da soberania popular. Essencial para a prestação de contas dos agentes públicos, a publicidade é também um importante instrumento de educação cívica. Assim, atua especialmente na formação de uma cidadania crítica, porque propicia maior oferta de informação, auxiliando o cidadão a tornar-se mais envolvido politicamente, comunicativo e participativo.

Na opinião de Habermas (1984), toda a ação política deve ser guiada pelo princípio da publicidade, para que possa ser controlada pelo público de acordo com os interesses e bem-estar coletivos. Para o autor, a publicidade é, ao mesmo tempo, uma exigência legal e um dever moral, com uma relação íntima com a satisfação e a felicidade do público. Estimulado a exercer a cidadania, o cidadão, de acordo com o filósofo alemão, tem condições para utilizar a publicidade tanto para controlar e estipular limites para o Poder Público como para participar mais ativamente na política.

Neste seguimento, Bobbio (1986) esclarece que a publicidade não é apenas importante para que o cidadão possa conhecer os atos de quem detém o poder para monitorizá-los, mas principalmente porque a publicidade é, em si mesma, uma forma de controlo, “um expediente que permite distinguir o que é lícito do que não é”. (p. 29)

Em síntese, a publicidade dos atos públicos é não só fundamental, mas também a peça-chave para conquistar a confiança da sociedade em relação ao Poder Público. Portanto, deve ser uma regra básica de todos os entes públicos. O sigilo das informações públicas só se justifica quando necessário para garantir situações como a segurança pública, a privacidade das pessoas e a investigação processual e, mesmo assim, deve ser adequadamente justificado.

Sem publicidade, não há transparência. A transparência pressupõe que os atos e as ações dos detentores de poder devem ocorrer “com alto grau” de publicidade, honestidade e franqueza (S.Silva, 2016). O conceito de transparência, conforme S. Silva (2016), pressupõe, além da publicidade, outras três conceções: previsibilidade, intelegibilidade e exigibilidade. A primeira refere-se à necessidade de haver regras previamente estabelecidas e compartilhadas para permitir um maior controlo cognitivo de condutas. A segunda pressupõe que ser transparente é ser inteligível, apto ao controlo cognitivo, pois o que não pode ser compreendido, também não pode ser controlado. A exigibilidade refere-se à exigência de transparência em todos os atos e atividades que afetam a população. É a exigibilidade do cumprimento desse regulamento.

Uma instituição transparente é aquela guiada por leis *previamente* fixadas, produzidas em processos abertos e conhecidos; com ações e agentes suscetíveis ao escrutínio público; guiadas por princípios racionais, isto é, *inteligível* aos seus concernidos; possibilitando uma devida circulação de informação pública, respeitando o *direito* do indivíduo de saber sobre questões que podem afetar sua vida. (S.Silva, 2016, pp. 29-30)

Num artigo intitulado “Transparência digital em instituições democráticas”, S. Silva (2016) enumera oito benefícios fundamentais que podem ocorrer no sistema político se a transparência *online* for adequadamente aplicada: legalidade, *accountability*, deliberação pública, participação política, confiança política, redução da corrupção, eficiência institucional e reposição e aprimoramento dos insumos digitais de divulgação para mobilizações civis.

A transparência absoluta é impossível de ser atingida, porque há casos em que o sigilo é necessário ou recomendável para evitar, por exemplo, que fugas de informações específicas que estão sob segredo de justiça ou que envolvem segurança pública possam causar tumultos diversos. O sigilo

também é imposto para preservar o direito à privacidade e intimidade dos indivíduos, desde que não prejudique o interesse público.

Respeitadas as exceções previstas pela lei, e para resguardar a intimidade dos indivíduos, a transparência, se bem doseada, conforme explica S. Silva (2016), ainda é “um princípio estruturante capaz de fortalecer a legitimidade e o bom funcionamento das instituições nas democracias modernas” (p. 28). No âmbito político, após o aparecimento da Internet e das TIC, conforme explica, uma instituição democrática é “necessariamente uma instituição transparente, livre de nebulosidade e ações incompreensíveis, irregulares e injustificáveis à luz do interesse geral e da opinião pública” (p. 29). Para que as instituições democráticas funcionem bem, é preciso que haja um bom fluxo informativo, um sistema de *accountability* política eficiente e garantias tanto de direito à informação quanto de liberdade de expressão.

No setor público, a transparência significa maior abertura do Estado para que o cidadão possa ter mais controlo sobre o que está a ser praticado, por quem e com que objetivo. A transparência existe quando é possível aceder a dados e informações, saber a sua origem, o que pode ser visto e quem tem acesso a esses elementos. A transparência também é importante para se avaliar os temas que geram informação pública, bem como a quantidade e a qualidade dessas informações disponibilizadas e a que público se destinam.

É possível avaliar a transparência com base no momento em que a informação for disponibilizada à sociedade; ou seja, se antes ou depois do ato ser realizado ou a decisão tomada (Gomes et al., 2015). No entanto, nem sempre é possível divulgar antecipadamente informações e dados por uma série de razões<sup>32</sup>, embora essa prática possa proporcionar uma série de vantagens, como conferir maior legitimidade e cooperação por parte do cidadão, esclarecimento e respeito mútuo por parte da sociedade, mudança de opinião dos envolvidos no processo e a convicção de que as regras estão a obedecer a uma boa conduta democrática. Realizada depois, a transparência, segundo os autores, não permite intervenção e aprovação dos cidadãos.

A transparência das instituições públicas, em especial depois da introdução das TIC, possibilita uma maior visibilidade da informação, do comportamento e dos processos de decisão. Desse modo, os gestores públicos são forçados a comportarem-se de forma mais responsável para que não tenham de responder por más práticas. Mas é importante compreender que transparência e visibilidade, embora sejam conceitos similares, são termos diferentes e sem ligação direta, de forma que nem sempre

---

<sup>32</sup> Segundo Gomes et al. (2015), essas razões passam por ações e decisões que não são passíveis de discussão, como algumas decisões judiciais ou legislativas, ou porque o momento da divulgação não representa, de facto, qualquer vantagem para a concretização do ato. Em todo o caso, é preciso que as autoridades estejam aptas a justificar por que razão não divulgaram a informação antecipadamente.

maior visibilidade gera maior transparência, podendo até reduzi-la acentuadamente se for realizada com o objetivo de ocultar informação para dificultar a compreensão do que é realmente importante divulgar (Stohl, Stohl, & Leonardi, 2016).

Este aspeto ocorre quando a informação precisa de estar disponível, por imposição de regulamentos e normas de transparência, mas os responsáveis pela divulgação não desejam torná-la acessível. É produzida, então, uma quantidade tão grande de informações que, mesmo estando visíveis, são camufladas entre textos e dados irrelevantes e passam praticamente despercebidas. Em resumo, as informações atendem aos requisitos de transparência previstos pela lei, mas permanecem, por outro lado, opacas estrategicamente dentro de si mesmas.

Cynthia Stohl, Michael Stohl e Paul Leonardi (2016) classificam essa camuflagem intencional de opacidade estratégica, prática que interfere diretamente na capacidade de aquisição dos conhecimentos necessários para a devida monitorização e deliberação em relação ao que está a ser decidido e praticado pelos representantes políticos. A opacidade pode ser ainda inadvertida ou não propositada, segundo os autores, situação que ocorre quando a informação principal não é adequadamente divulgada, mas não há intenção de ocultação. Em qualquer um dos casos, é preciso monitorizar as organizações para compreender e detetar como são realizados os processos de comunicação. O objetivo é garantir que as informações sejam tanto visíveis quanto transparentes, a níveis que não causem opacidade.

Muitas instituições que têm vindo a investir em transparência, em especial depois da Internet, esperam conquistar maior confiança da população, mas, ao contrário, passam a ser vistas com mais desconfiança do que antes. Onora O'Neil (2006) cita duas razões para isso ocorrer: porque essas instituições públicas e os seus agentes não se tornaram, de facto, mais confiáveis com o estabelecimento dos requisitos de transparência, ou porque a desconfiança pode estar diretamente ligada ao aumento da indignidade da população em relação ao governo e aos seus dirigentes. Para a autora, o problema pode estar também no facto de ainda não ter havido tempo suficiente para que o público respondesse positivamente ao aumento de transparência no governo e nas suas corporações.

A transparência é o remédio certo, mas não tem sido adotada por tempo suficiente com o rigor suficiente. Embora a desconfiança - para não falar da apatia e da ignorância - tenha crescido à medida que os requisitos de transparência foram estendidos, a melhor solução é aumentar esses requisitos, introduzindo requisitos ainda mais fortes de transparência, aplicando-os mais amplamente e reforçando-os com mais rigor. (O'Neill, 2006, p.77)

A transparência, segundo O'Neill (2006), pressupõe o estabelecimento de maior confiança pública, porque mostra o que as instituições e os seus dirigentes estão a fazer, abrindo margem para a *accountability*, que pode gerar o julgamento e a punição pelas falhas demonstradas.

A falta de uma boa comunicação pode apresentar vários problemas prejudiciais à transparência. Entre eles estão, de acordo com O'Neill, falhas que se devem ao desprezo de um ou mais padrões epistêmicos e éticos fundamentais para que públicos específicos possam entender e aceder à informação. A informação divulgada pode ainda ser confusa ou parecer irrelevante para aqueles que não são capazes de interpretá-la. Quando a divulgação é acompanhada por uma boa comunicação, segundo a autora, a informação tem o poder de alcançar um público bem maior, mas quando não está, os resultados esperados podem ser bem diferentes.

Se não for acompanhada de divulgação e disseminação que valorize uma boa comunicação, capaz de ser relevante para os cidadãos, a transparência pode não ser suficiente para combater a corrupção, a indignidade ou mesmo o mau desempenho dos agentes públicos. Não sendo eficaz, a comunicação pode até mesmo, segundo O'Neill, ser corrupta, defeituosa ou descuidada. Por essa razão, os responsáveis pela divulgação e disseminação de informações devem medir com cuidado as suas palavras e conhecer as normas epistêmicas e éticas para uma comunicação adequada. "Quando essas normas são cumpridas, a transparência pode ampliar a comunicação, disponibilizando informações a alguns públicos. Quando não são, a transparência pode piorar a comunicação, espalhando confusão, crenças falsas e informações precárias". (O'Neill, 2006, p. 85)

A necessidade de moralização da política, do combate à corrupção, da prestação de contas e da responsabilização de representantes políticos pelo mau uso dos cargos públicos são alguns dos temas que ajudaram a popularizar a palavra transparência, especialmente após o aparecimento da Internet. Nesse sentido, esse aspeto é fundamental para a *accountability* como ideal de responsabilidade política. Desta forma, pode-se afirmar que o exercício da *accountability* depende da transparência.

Conforme explica S. Silva (2016):

A transparência mediada pelos aplicativos digitais de comunicação repercute na *accountability* na medida em que são criadas condições concretas para o fortalecimento do fluxo de informação, ampliação dos canais de justificativas e otimização da prestação de contas do *agente* (parlamentares, governantes, órgãos executores) para o *principal* (eleitores, cidadãos, órgãos fiscalizadores. [...] As ferramentas digitais também possibilitam, de modo ágil e remoto, as ações de

comunicar, indagar, replicar, justificar e contestar, ampliando os mecanismos de controle e de publicidade que estão no cerne da concepção de *accountability*. (p.33)

O conceito de *accountability* é muito abrangente porque engloba várias dimensões voltadas para a necessidade de assegurar fiscalização, prestação de contas e responsabilização de agentes públicos pelos seus atos e atitudes. A palavra “responsabilização”, conforme se apresenta, pode ser interpretada em duplo sentido, tanto para promover um maior compromisso do representante em relação aos atos praticados enquanto detentor da função parlamentar, como para ser responsabilizado pelo mau uso do cargo.

Em resumo, pode-se dizer, grosso modo, que a *accountability* política permite saber o que e como os governantes e agentes públicos, em geral, estão a fazer e quais os resultados e consequências desse trabalho. Tal permite que eles sejam adequadamente monitorizados e responsabilizados pelos atos que praticam na condução dos negócios públicos. Assim, embora o exercício da *accountability* tenha geralmente uma conotação negativa de punição, a sua prática permite uma série de benefícios àqueles que exercem as suas atividades com probidade.

Num artigo escrito em 1999, intitulado “Conceptualizing accountability”, Andreas Schedler reconhece a existência de uma certa dificuldade em definir com exatidão o conceito de *accountability*, devido ao grande número de palavras que se encaixam na definição. No entanto, semanticamente, o autor afirma que o conceito está ligado a dois pilares básicos e distintos: responsabilização e fiscalização. Na dimensão da responsabilização, *accountability* pode ser entendida, segundo Schedler, como a obrigação dos agentes e das instituições públicas informarem e explicarem as suas ações e decisões ao público e aos órgãos responsáveis pela monitorização. Na dimensão da fiscalização, o termo denota a capacidade de impor sanções aos que violam as regras de conduta e as responsabilidades impostas aos cargos públicos que ocupam.

Esta estrutura bidimensional de significado torna o conceito de *accountability* amplo e inclusivo e que, dentro de seus amplos e soltos limites, abrange (ou pelo menos se sobrepõe a) muitos outros termos - vigilância, monitoramento, superintendência, controle, verificações, contenção, exposição pública, punição - que podemos empregar para descrever os esforços para garantir que o exercício do poder seja um empreendimento guiado por regras. (Schedler, 1999, p. 14)

Em relação à *accountability* política, mais especificamente, Schedler esclarece que o objetivo é controlar o poder político, não o eliminar, ou seja, impedir que o poder funcione livremente, mas de forma limitada, disciplinada e restrita. A *accountability* política visa tornar o poder previsível, limitando a

arbitrariedade e prevenindo ou corrigindo o abuso de poder, com a finalidade de ser exercido de acordo com as regras e os procedimentos preestabelecidos.

Já no caso do político eleito, complementa Denis McQuail (2011), a *accountability* deve ser compreendida como uma obrigação devida aos cidadãos, detentores soberanos do mandato concedido através do voto. “Os parceiros em uma relação de *accountability* são aqueles a quem é feita uma promessa, aqueles a quem um dever legal é devido, aqueles que são afetados pelas ações do outro e aqueles que têm o poder de afetar a si mesmos em troca” (p. 139).

Para que a *accountability* seja eficaz, Schelder enumera três requisitos necessários: informação, justificação e punição. Os dois primeiros estão ligados ao conceito de *answerability*, definido pelo autor como a obrigatoriedade de os detentores de mandatos públicos informarem, explicarem e responderem aos atos praticados durante o exercício do cargo para o qual foram nomeados. A punição remete para o conceito de *enforcement*, que é a capacidade das agências fiscalizadoras imporem sanções e perda de poder aos que violam as regras de boas condutas no exercício do cargo público.

A *answerability* e o *enforcement* são requisitos complementares e funcionam em momentos distintos, segundo José Antônio Pinho e Ana Rita Sacramento (2009), mas é preciso que se juntem para garantir que o processo se complete. No entendimento dos autores, a *accountability* pode ser resumida pelo seguinte esquema: “A” delega responsabilidade a “B” que, ao assumir essa responsabilidade, deve prestar contas dos seus atos a “A”, que analisa os atos de “B”. Feita a análise, “A” premia ou castiga “B” (Pinho & Sacramento, 2009, p. 1350).

Nesse contexto, pode-se identificar que, no caso da *accountability* política, “B” é o agente público, o governante, o parlamentar; enfim, a pessoa investida de um cargo público de poder. No papel do “A” cabem todos os que tenham acesso a informações a serem reportadas a órgãos de fiscalização, pois atos de improbidade podem existir em qualquer área. Portanto, “A” pode ser, então, os chefes hierarquicamente superiores, os colegas de trabalho, o cidadão, a sociedade civil organizada, um fornecedor ou cliente da instituição pública, um magistrado, etc.

A *accountability*, no sentido de controlo de todos por todos com o objetivo de limitar os poderes políticos, pode ser devidamente encaixada no enunciado de Hamilton, no artigo (ou capítulo) 51, de *O Federalista*:

Se os homens fossem anjos, não haveria necessidade de governo; e se anjos governassem os homens, não haveria necessidade de meio algum externo ou interno para regular a marcha do governo; mas quando o governo é feito por

homens e administrados por homens, o primeiro problema é por o governo em estado de poder dirigir o procedimento dos governados, e o segundo obriga-lo a cumprir as suas obrigações. A dependência em que o governo se acha do povo é certamente o seu primeiro regulador; mas a insuficiência deste meio está demonstrada pela experiência<sup>83</sup>. (Hamilton et al., 1840b, p. 218)

Tal necessidade de todos fiscalizarem todos é dividida por Guilhermino O'Donnell (1998) em duas vertentes: *accountability* vertical e horizontal. A primeira dá-se entre instâncias de níveis distintos, geralmente da população sobre o Estado e os seus agentes, e é definida pelo autor como “ações realizadas individualmente ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não” (p. 28). Para O'Donnell (1998), a existência da *accountability* vertical é a garantia de que o país é democrático, pois permite aos cidadãos votarem e expressarem-se livremente através de opiniões e reivindicações.

A *accountability* horizontal, por outro lado, é realizada entre poderes do mesmo nível, na fiscalização de um órgão ou poder pelo outro, como no caso das agências públicas reguladoras. O'Donnell define-a como:

[...] a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas (O'Donnell, 1998, p. 40)

Mas a *accountability* horizontal, embora seja uma obrigação das instituições fiscalizadoras, pode não se efetivar, porque, segundo o autor, é preciso haver disposição para realmente fiscalizar, controlar, retificar e punir as ações ilícitas, o que nem sempre acontece, por razões diversas, como corrupção, falta de incentivo, etc. Tal situação torna a *accountability* horizontal ausente, explica O'Donnell.

Todos esses diferentes conceitos de *accountability* se relacionam com a necessidade de proteção dos direitos do cidadão contra possíveis “mandos e desmandos” dos representantes políticos, bem como de todos os funcionários públicos que possam representar riscos devido à concentração de poderes que possuem. Trata-se, portanto, de uma questão que remete, mais uma vez, para uma necessidade de transparência pública que tenha por objetivo disponibilizar ao cidadão informações de qualidade, através de uma comunicação pública clara, acessível e eficaz. Com isso, os indivíduos podem tanto fiscalizar a atuação dos detentores de poder como contribuir com eles para a elaboração

---

<sup>83</sup> É interessante observar que esta citação é convencionalmente atribuída a Madison, mas a coletânea consultada, volume II, do livro original, escrito em 1840, que faz parte do acervo de obras raras da biblioteca da Câmara dos Deputados, aponta Hamilton como autor deste artigo.

de políticas públicas e propostas de leis de interesse público coletivo, através da participação política. Assim, pode-se concluir que quanto maior for a *accountability*, maior será também a transparência e a idoneidade do gestor público, seja ele eleito ou não.

Em conclusão, mais e melhor publicidade, transparência e *accountability* não só são premissas que garantem o bom funcionamento das instituições políticas, mas também do próprio sistema democrático. Se bem cumpridos e avaliados pelos cidadãos, esses três pressupostos podem contribuir para conquistar a confiança e a credibilidade nas instituições públicas, promover educação cívica e estimular a participação política em processos deliberativos e participativos que envolvam interesse público.

Podem ainda melhorar o relacionamento entre esfera política e civil e proporcionar um ambiente de maior confiança para que a contribuição pública (*inputs*) produza resultados (*outputs*) positivos para a sociedade. Este aspeto ocorre porque, sob o manto desses três requisitos, a participação política não se limita apenas à contribuição, por meio das plataformas institucionais digitais. Na verdade, vai mais além, permitindo também, ao usuário, o acompanhamento e a fiscalização de todo o processo de análise e votação das propostas de iniciativa popular.

O cumprimento dessas três premissas também proporciona benefícios aos representantes políticos, porque se por um lado eles passam a ser obrigados a atuar com maior responsabilidade, por outro, ganham maior legitimidade, confiança e aprovação pública com vista à reeleição. Em contrapartida, o não cumprimento desses requisitos gera desconfiança, insatisfação e falta de interesse pela participação política, problemas frequentemente associados aos sintomas da crise da representatividade.

Na era digital, onde os *websites* institucionais são, por excelência, o cartão de visitas das instituições públicas democráticas, são também o ambiente mais adequado para o envolvimento dos cidadãos nessas esferas públicas, principalmente por se constituírem nos canais diretos de interlocução dos governantes. Os portais oficiais são também o espaço apropriado para a materialização dos requisitos democráticos. É lá que a publicidade dos atos públicos, a transparência (e visibilidade) das informações e a *accountability* necessária à monitorização, à fiscalização e à responsabilização dos agentes públicos devem estar acessíveis a qualquer cidadão.

Apesar desse reconhecimento, alguns problemas têm interferido na preferência dos usuários pelos espaços institucionais. Os motivos são diversos e têm origem tanto do lado político quanto da sociedade.

### 3.3.3 Problemas dos *sites* públicos

Um dos problemas que interferem na preferência dos *sites* oficiais como ambiente mais adequado para a participação política da sociedade é a comunicação política, que, no aparato público, nem sempre ocorre no formato horizontal desejável para que os cidadãos se sintam confiantes e respeitados. A estrutura informativa vertical, sem preocupação em comunicar efetivamente e ouvir a população, mas apenas em divulgar as realizações políticas, ainda tem sido a mais utilizada pelos representantes políticos (Cardon, 2017; Silveira, 2017; Freitas, 2016). Ocorrendo numa estrutura “de cima para baixo”, sem *accountability* e *feedback* ao cidadão, os *websites* institucionais não estimulam, de forma adequada, o envolvimento do cidadão no debate público. Nesse contexto, a modernização tecnológica com o objetivo de melhorar e ampliar o diálogo com a sociedade nem sempre é do interesse de determinadas instituições públicas, porque o emprego de novas tecnologias está, em geral, vinculado a processos que possibilitem mais transparência e *accountability*.

Este é um dos motivos que tem levado os indivíduos a optarem pelo uso de canais fora do ambiente público. Na opinião de Sérgio Silveira (2017), a preferência por *sites* fora do Estado surge como resposta a um sentimento de distanciamento entre representantes e representados, que parecem habitar mundos com diferentes realidades. Esse contexto só vai mudar, alerta o autor, quando os agentes públicos se convencerem de que a comunicação política com a sociedade deve possibilitar um envolvimento maior nos debates que sejam de interesse público.

Em relação à classe política, a falta de motivação para usar as TIC está relacionada a vários fatores que, conforme apontam Xiudian Dai e Philip Norton (2007), podem ser sintetizados em três mais relevantes: a) apenas um pequeno número de cidadãos já ativos e privilegiados socialmente está mais envolvido; b) há políticos e burocratas que consideram o relacionamento pela Internet perturbador e; c) o uso de tecnologias não altera significativamente o contexto atual. No primeiro caso, os autores alegam que se as TIC forem utilizadas apenas pelos que dispõem de uma situação económica mais privilegiada, os recursos tecnológicos podem, de facto, representar um problema para uma parcela de cidadãos menos favorecida economicamente, pois não terão como se manifestar, apesar de serem aqueles que mais precisam de ser ouvidos. No segundo caso, os autores relatam que aqueles que são mais resistentes ao uso da Internet e das tecnologias simplesmente “não querem fazer uso de métodos não experimentados – um argumento que é aparentemente difícil de rejeitar” (Dai & Norton, 2007, p. 344). No terceiro caso, um grupo de políticos até se diz preparado para experimentar novas tecnologias com o objetivo de aprimorar o contacto com os seus públicos. No entanto, eles não se sentem estimulados, porque acreditam que a mera criação de novos recursos de informação numa

estrutura de comunicação já existente, com o objetivo de inserir mais informações *online*, não produzirá grandes alterações no sistema democrático.

Ainda no campo político, Jennifer Stromer-Galley (2000) contribui com outros três motivos pelos quais os políticos, em disputa eleitoral, evitam intencionalmente expor-se aos eleitores através da Internet. Num artigo intitulado “On-line interaction and why candidates avoid it”, a autora afirma que o receio dos candidatos é em relação ao contacto direto via Internet. Dessa forma, a preferência acaba por ser pela interação mediática, por meio de *hiperlinks*, TV, sondagens *online*, *download* de informações, arquivos de vídeos, entre outros. Os políticos temem, conforme alega Stromer-Galley (2000), que o contacto direto com o eleitor se possa converter em desencanto e desestímulo ao voto.

Em síntese, segundo a autora, são três as razões principais que levam os candidatos e as suas equipas a evitar o contacto direto com o eleitor: a) onerosidade das campanhas; b) risco de perda de controlo sobre as mensagens recebidas; c) risco de perda de ambiguidade das mensagens políticas. No primeiro caso, o contacto mais direto com o eleitor oneraria as campanhas, porque exigiria a contratação de mão de obra para lidar com a interatividade e outros gastos extras agregados que aumentariam as despesas com publicidade. No segundo caso, a perda de controlo refere-se aos conteúdos dos temas abordados durante a interação, como comentários inapropriados, por exemplo, que poderiam ser, inclusive, inseridos propositadamente por membros das equipas de adversários políticos. Tais situações exigiriam a necessidade de existência de um sistema de monitorização que, por conseguinte, causaria outros problemas delicados. Por último, o receio de que ocorressem interpretações diferentes em relação às propostas dos candidatos, com base em posições políticas particulares, ou mesmo que alguns posicionamentos do candidato pudessem ser controversos e, dessa forma, desagradassem parcela dos eleitores.

No entanto, ao avaliar o uso da Internet nas campanhas para presidente dos Estados Unidos, em 1996 e para governos do país, em 1998, a autora concluiu que o crescimento da participação política previsto pelo candidato Al Gore não ocorreu justamente devido à decisão de não permitir que os cidadãos se envolvessem nos processos deliberativos através da rede. “Os candidatos [...] erram em nome da cautela” (Stromer-Galley, 2000, p. 127).

Ao permitir uma interação direta entre cidadãos e políticos, a comunicação humana intermediada pelas tecnologias digitais, conforme explica a autora, oferece oportunidades para que os cidadãos participem no jogo político e possam, assim, influenciar as agendas políticas, o debate público e a tomada de decisão política, resultando no próprio fortalecimento da democracia. Por outro lado, se não houver disposição dos detentores de poder para interagir com os indivíduos, as iniciativas

de participação política ficam reduzidas a meras sondagens de opinião para detetar mudanças de preferência e atitudes públicas.

Um balanço, no entanto, deve ser feito tomando os candidatos e as necessidades da democracia como dois pesos. Se nós estamos nos distanciando da representação em direção à democracia direta ou se a estrutura representativa vigente está em processo de fortalecimento, os cidadãos devem ter a oportunidade de inserir suas agendas na discussão pública e nos processos de tomada de decisão. A participação genuína pode ser realizada através da ponte metafórica que a internet constrói ligando cidadãos e futuros ou atuais representantes graças a sua capacidade de promover a interação humana. Se os candidatos apenas adotarem componentes da interação mediática, no entanto – contrariando as reivindicações tanto dos que temem quanto dos que enaltecem a internet – então nada terá mudado. (Stromer-Galley, 2000, pp. 128-129)

Após 15 anos da publicação do ensaio de Stromer-Galley, Camilo Aggio (2015) retoma e atualiza o debate no artigo intitulado “Os candidatos ainda evitam a interação?”, com o objetivo de discutir as mudanças ocorridas no panorama das campanhas políticas nesse período, utilizando como base as campanhas políticas no Brasil. O autor concluiu que o cenário relatado por Stromer-Galley, em 2000, se alterou em grande parte porque candidatos e partidos já não parecem evitar uma interação direta com os cidadãos, pelo menos não como ocorria antes.

Aggio (2015) reparou que nas campanhas para a Presidência da República analisadas<sup>94</sup>, quase metade das mensagens enviadas aos eleitores, pelo Twitter, foram utilizadas para interação discursiva (48%) e dessas, 80% apresentaram interações efetivas. O autor observou ainda que, em geral, a predominância, nas interações, esteve relacionada com uma abordagem de assuntos mais informais, “como estratégia de aproximação do eleitor a partir de temas presentes em seus cotidianos ou simples considerações acerca de temas irrelevantes sob o ponto de vista político” (Aggio, 2015, p. 17). Em suma, pouco espaço foi dedicado, de facto, a um debate público relevante, voltado para a criação de ganhos cognitivos, bem como para estimular uma participação política efetiva.

Outro problema relacionado com o desinteresse dos cidadãos pelos *sites* públicos é a necessidade de oferta de mais espaço para a interlocução. Para isso, é preciso a criação de uma estrutura maior e mais cara, com mais funcionários dedicados exclusivamente à atividade e o dispêndio de uma quantia maior de recursos para adquirir novos e mais modernos equipamentos e melhorar a capacidade dos que já existem.

---

<sup>94</sup> Aggio (2015) analisou 3578 *tweets* publicados nos *sites* oficiais de Dilma Rousseff (PT), José Serra (PSDB) e Marina Silva (PV), entre abril e outubro de 2010.

Esta situação ocorre a vários níveis: nos gabinetes políticos, munidos de equipamentos e funcionários para atendimento exclusivo dos representantes, e em estruturas institucionais, que, para melhorar e ampliar a visibilidade na Internet, têm de lidar com fatores burocráticos e complexos como a realização, por exemplo, de licitações públicas. Em síntese, a adaptação de uma organização pública ao mundo digital e às novas tecnologias que surgem a cada dia enfrenta barreiras que ultrapassam a própria autonomia dessas instituições, porque o uso de orçamentos públicos é fiscalizado por órgãos independentes e publicados pela imprensa.

Além disso, como são recursos limitados e aprovados para todo o ano, o acentuado investimento numa área ou atividade específica pode comprometer a aplicação noutros setores que também necessitem de aprimoramentos. E, quando os gastos estão relacionados com o desenvolvimento tecnológico, as quantias envolvidas costumam ser ainda mais elevadas. Em organizações privadas, por outro lado, a modernização tecnológica depende apenas da exigência de recursos e da vontade dos proprietários, que sabem, dependendo do tipo de empreendimento, que a implementação de uma estrutura mais moderna pode ser fundamental para uma melhoria nos negócios.

Estas diferenças remetem para duas conclusões. A primeira é que, embora possa haver uma certa resistência dos gestores públicos à modernização tecnológica, especialmente em relação à oferta de mais e melhores canais digitais de participação política do cidadão no processo político, a modernização tecnológica de instituições públicas não depende somente do interesse político. A outra consideração é que o atraso tecnológico de algumas instituições públicas em relação às privadas, ou mesmo às do Setor Terciário, está associado também a processos burocráticos e ao uso de recursos públicos, questões que implicam morosidade e uma adequada justificação aos órgãos fiscalizadores (Faria, 2015).

Há licitações públicas que, entre o lançamento do edital público e a efetiva aquisição dos equipamentos ou a realização das obras, levam anos a ser concluídas, período que, uma vez finalizado, já precisa de ser novamente iniciado devido à velocidade com que surgem as novas tecnologias. Esse problema ainda é agravado pela falta de capacitação adequada para que os funcionários públicos, em especial os da área de informática, possam lidar com as inovações tecnológicas.

Em empresas privadas, desde que haja recursos disponíveis, muitas das adaptações tecnológicas são efetivadas juntamente com o lançamento, no mercado, dos novos equipamentos. Também a contratação de técnicos é realizada diretamente, sem burocracia, e não há necessidade de realizar licitações, equilibrar o uso de recursos públicos, prestar contas a órgãos de fiscalização ou até

mesmo a cidadãos, que nem sempre parecem concordar com os investimentos realizados com recursos públicos.

Conforme explica Cristiano Faria (2015):

As instituições públicas, por uma série de fatores relacionados às suas estruturas burocráticas [...] não conseguem acompanhar os avanços tecnológicos, principalmente aqueles relativos a instrumentos de interação social digital. Isso afeta a performance das equipes de tecnologia, principalmente quando decidem trabalhar com a perspectiva de *desenvolvimento* de aplicações, em detrimento da *incorporação e customização* de tecnologias já desenvolvidas pela iniciativa privada ou por comunidades de *software livre*. (Faria, 2015, p. 251)

Em relação especificamente aos parlamentos, Faria (2015) acrescenta uma outra situação em que os *websites* privados e do Terceiro Setor ganham vantagem: quando são usados para suprimir as lacunas informativas das redes oficiais, bem como para promover e facilitar críticas, comentários e detalhes sobre a atuação parlamentar. Assim, dados importantes que não constam no *website* institucional e causam constrangimento político, como a ausência injustificada de parlamentares em plenário e o desperdício de verbas de gabinetes, são disponibilizados em portais digitais controlados pela sociedade civil, gerando, dessa forma, maior sentido crítico da população. Da mesma forma, em *sites* fora do ambiente estatal, os cidadãos têm maior liberdade para publicar e compartilhar conteúdos não aceitos em redes públicas, como informações e comentários contra o próprio governo.

Mesmo com todas as barreiras e limitações apontadas, é possível afirmar que as instâncias estatais (Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e órgãos a eles subordinados) têm-se preocupado com a implantação de *websites* mais avançados que estimulem a participação dos cidadãos na esfera política e propiciem um relacionamento maior com a sociedade. Uma simples comparação das estruturas públicas recentes com as de há 10 anos comprova que os investimentos em inovações tecnológicas, em especial para promover um maior relacionamento com o cidadão, têm sido mais robustos.

O principal impasse é, além do atraso em relação ao setor privado, o emprego dessas tecnologias para proporcionar experiências mais democráticas, inovadoras e sem filtro político para os internautas. Uma pesquisa realizada durante três anos por Christiana Freitas e Isabela Ewerton (2018) centrou-se nessa preocupação. As autoras observaram 41 redes digitais não-governamentais de participação política com o objetivo de analisar o potencial dessas plataformas para promover o envolvimento dos indivíduos em processos políticos e fortalecer e legitimar práticas democráticas.

Os resultados indicaram que as redes digitais alternativas de ativismo político, especialmente as que atuam no âmbito da sociedade civil, muitas das quais com o objetivo de mobilizar recursos para atingir fins políticos, realmente tendem a oferecer maiores possibilidades de participação cidadã. Mas as autoras também constataram que o governo tem utilizado os canais digitais para estimular a participação dos indivíduos no âmbito político e ampliar a relação entre agentes públicos e sociedade. No entanto, em comparação com as redes não-governamentais, o alcance das redes públicas tem sido menor, porque privilegiam a garantia da estabilidade institucional em detrimento de um maior envolvimento dos cidadãos.

Os dados levantados também permitiram às autoras concluir que os cidadãos preferem envolver-se na política através de ambientes digitais não estatais. A existência de uma quantidade significativa de redes de participação cidadã fora do Estado demonstrou ainda, segundo Freitas e Ewerton (2018), uma tendência para o aumento e a consolidação desses espaços para atuação política, deliberação democrática e aquisição de consciência cívica. “Redes para o ciberativismo – criadas de cidadãos para cidadãos – tendem a consolidar e a reforçar uma sociedade democrática. No entanto, esse objetivo nem sempre é alcançado.” (Freitas & Ewerton, 2018, p. 171).

A preferência dos cidadãos pelos *sites* fora do Estado não indica que essa escolha seja feita com base em critérios aleatórios ou pessoais. Pelo contrário, de acordo com o exposto nos parágrafos anteriores, essa opção parece estar ligada diretamente a três condições dos *websites* não estatais: a existência de ferramentas digitais de participação mais modernas, a uma maior liberdade de expressão do cidadão e à disponibilização de informações mais completas e horizontais, benefícios ainda pouco disponibilizados pelos portais institucionais (Freitas & Ewerton, 2018).

No entanto, se a intenção é colaborar com os entes públicos em questões que são discutidas e decididas pelos representantes, certo seria também que a estrutura ideal de participação estivesse inserida no aparato estatal, ou seja, dentro do ambiente no qual se pretende participar. Castells (2005) reconhece que há problemas estruturais nas instituições públicas e nem sempre estão ligados ao interesse político, mas insiste na tese de que o Estado deve adaptar-se às necessidades da sociedade, porque a transformação deve começar a partir de dentro.

A reforma do sector público comanda todo o resto, no processo de moldagem produtiva da sociedade em rede. Isto inclui a difusão da e-governança (um conceito mais vasto do que o governo electrónico – porque inclui a participação dos cidadãos e a tomada de decisões políticas); e-saúde, e-formação, e-segurança, etc.; e um sistema de regulação dinâmica da indústria de comunicação, adaptando-se aos valores e necessidades da sociedade. Todas estas transformações requerem a difusão da interactividade, multiplicando as redes em função da forma

organizacional do sector público. Isto é equivalente a uma reforma do Estado. (Castells, 2005, p. 26)

Apenas com uma reforma a esse nível, garante Castells (2005), será possível reverter o modelo burocrático racional do Estado, que ainda opera como se estivesse na era industrial, em contradição com os requisitos e processos exigidos pela sociedade em rede. Com base no raciocínio do sociólogo, pode-se afirmar que o aumento da participação civil na política depende, em grande parte, da modernização tecnológica do Estado para que se adapte à estrutura que as TIC já são capazes de oferecer. A implementação desse aparato tecnológico representa um grande desafio para os governos, mas não vai surtir efeito se os recursos disponibilizados não tiverem o objetivo de melhorar a influência do cidadão nas decisões políticas.

Da mesma forma, é preciso que os entes públicos percebam que criar mais e melhores canais de interlocução com a sociedade passa também por um contexto mais amplo e complexo, que envolve o cumprimento de outras premissas democráticas. Em síntese, para que a oferta de mais canais de participação política se possa traduzir em experiências mais enriquecedoras para a sociedade, é preciso que as instituições públicas sejam mais transparentes, *accountable* (incluindo, neste conceito, a prestação de contas), eficientes, permeáveis à opinião popular e preocupadas com uma comunicação horizontal e interativa com o cidadão. Além do aparato físico, portanto, é preciso que a sociedade se sinta estimulada e legitimada a participar.

Um bom exemplo nesse sentido são as plataformas institucionais digitais de participação política dos parlamentos, criadas com o objetivo de permitir uma intervenção mais direta do cidadão no processo político. Ressalte-se, nesse contexto, que toda a contribuição popular, mesmo que apoiada por milhares de outros cidadãos, resume-se a uma mera sugestão, que, para ser ratificada, precisa de passar pelo crivo dos parlamentares. Portanto, a mera existência dessas plataformas não se traduz automaticamente no empoderamento do cidadão. É necessário que sejam garantidos os requisitos democráticos mínimos para que a promessa de participação política seja efetivamente cumprida (S.Silva, 2009, 2017), incluindo o devido estímulo necessário para que os indivíduos se sintam confiantes para contribuir para a esfera política.

Nesse sentido, diversos estudos indicam dúvidas em relação ao uso das ferramentas institucionais digitais como instrumentos de inclusão e transformação social, bem como para garantir que a sociedade possa efetivamente influenciar a decisão política dos parlamentares. O problema não parte do potencial inclusivo e participativo das plataformas, uma vez que têm vindo a ser reconhecidas

como importantes instrumentos de participação popular para além das eleições (Gomes, 2016a, 2016b; Leston-Bandeira, 2012, 2016; Freitas, 2016; Maria Rocha, 2015).

A questão que se impõe é a efetiva capacidade dos atores envolvidos (cidadãos e políticos) nessas inovações tecnológicas para as utilizar no sentido de ampliar e melhorar o sistema democrático, em especial o processo legislativo e o relacionamento entre parlamento e sociedade. Do lado do cidadão, embora a Internet seja um espaço aberto e, desse modo, esteja ao alcance de todos, as pesquisas apontam que o perfil médio dos cidadãos que a utilizam de forma mais qualificada ainda é limitado a um grupo privilegiado social e economicamente. Há dúvidas também em relação à competência cognitiva da sociedade (Dahlberg, 2001; Castells, 2005; Marques, 2008, 2009; Guiddens, 2006; Coleman e Blumler, 2009) e ao capital político (Bourdieu, 2011; Freitas, 2016) necessário para colaborar com o processo legislativo.

Do lado dos políticos, os debates giram em torno da falta de interesse em ouvir os cidadãos e permitir uma certa divisão de poder com eles (Freitas, 2016; Bourdieu, 1998, 2011). Também não passa despercebido o reduzido interesse dos parlamentares numa interação mais direta com o público através da Internet (Stromer-Galley, 2000; Aggio, 2015), bem como a falta de divulgação necessária sobre a existência desse tipo de tecnologia institucional digital enquanto canal de participação política. Essas críticas estão entre as mais importantes justificações para grande parte da insatisfação dos indivíduos com a política e os políticos, por não se sentirem ouvidos e representados, bem como por acreditarem que os representantes eleitos defendem apenas os interesses particulares e de uma pequena elite privilegiada.

Freitas (2016), por exemplo, acredita que poucas pessoas têm condições efetivas para se apropriarem dos espaços digitais de participação, devido à falta de capital político de uma grande parcela da população, excluída social e digitalmente, e com baixo grau de instrução e de rendimentos. Numa pesquisa sobre a eficácia do e-Democracia, plataforma institucional digital de participação política da Câmara dos Deputados do Brasil, a autora constatou que há também uma relativa intervenção dos moderadores dessas ferramentas, ou mesmo de parlamentares, na participação política, problema que desestimula o envolvimento popular. Os moderadores, conforme constatou, desconsideram discricionariamente algumas contribuições e alteram substancialmente outras, facto que gera desconfiança e insatisfação em relação aos objetivos, processos e resultados alcançados pela participação.

A mesma opinião possuem Rose Marie Santine e Hanna Carvalho (2019), para as quais muitas das plataformas digitais, embora surjam com a promessa de melhorar a participação política, são, na

realidade, fechadas, complexas, monitorizadas e controladas por gestores públicos que nem sequer se preocupam em apresentar aos cidadãos *feedback* acerca das suas contribuições. As autoras destacam ainda que não há, de facto, transparência dos dados públicos e das informações a um nível suficiente para permitir uma efetiva e adequada participação do indivíduo. “Os governantes ainda não parecem ter assumido o compromisso de prestar contas à sociedade e de se responsabilizar pelos seus atos” (Santini & Carvalho, 2019, p. 177).

Esta situação só se resolverá, conforme destacam, quando houver real interesse da classe política em prestar informações públicas transparentes e investir numa educação cívica e política capaz de estimular a cidadania e uma cultura de participação ampla e consciente. O problema, para as autoras, vai muito além da condição financeira, estando diretamente ligado ao interesse dos políticos em dividir o poder com a sociedade civil.

Em suma, parece existir uma contradição – ou um paradoxo – entre dois lados. De um deles, a existência das ferramentas digitais institucionais representa um indicativo de que os representantes eleitos estão dispostos a acatar e incorporar a participação civil na agenda política. Do outro lado, apresentam-se dois problemas. Um deles é referente à ausência de garantias de que os temas populares propostos serão de alguma forma aproveitados pelo parlamento. O outro tem que ver com a falta de transparência e *accountability* do processo, facto que não permite à sociedade fiscalizar a atuação dos parlamentares nem os responsabilizar pela negligência que constitui o não aproveitamento da contribuição cidadã. Estas são algumas das justificações que ratificam o acima exposto, de que a simples disponibilização de um espaço digital para a participação popular, sem que haja um efetivo envolvimento e compromisso direto do parlamentar com o processo, não se traduz em confiança dos cidadãos para se envolverem mais ativamente, nem em resultados positivos para a sociedade.

Dessa forma, como defendido acima, é preciso haver publicidade, transparência, porosidade e *accountability* em todo o processo de participação popular, requisitos que deveriam ser garantidos por meio de um projeto político institucional que assegurasse a efetiva interação entre parlamento e sociedade e os efeitos práticos da colaboração cidadã. Para que isso ocorra, no entanto, não adianta levar apenas a opinião do indivíduo ao parlamentar, devendo haver sobretudo consciência política acerca da importância da participação civil para o aprimoramento da democracia. Na opinião de Antônio Barros, Cristiane Bernardes e Malena Rehbein (2016):

Apesar do grande potencial dessas ferramentas, os atores políticos relutam em implementar um nível de envolvimento mais sofisticado. Muitos representantes, por exemplo, não usam essas ferramentas para melhorar seus trabalhos ou, pelo

menos, obter mais informações sobre a opinião pública. Poucos deles realmente se preocupam em como esses canais podem melhorar a qualidade do processo legislativo e, conseqüentemente, a qualidade da democracia representativa no Brasil. (Barros et al. 2016, p.15)

Os autores lembram ainda que as ferramentas institucionais digitais de participação política são desenvolvidas e operadas por funcionários legislativos e não pelos parlamentares, um dos prováveis motivos, segundo justificam, para a falta de envolvimento parlamentar (Barros et al.).

Pelo exposto, é possível inferir que a participação mais direta dos cidadãos nos negócios políticos tem o poder de assegurar maior legitimidade ao processo de tomada de decisão política e à implementação de políticas públicas, contudo, não se trata de uma garantia. A reversão desse quadro passa por diversos fatores, entre os quais, se pode destacar: a) investimento em conhecimento cognitivo, educação cívica e recursos materiais e humanos que assegurem aquisição de capital político e estímulo necessário ao envolvimento e à participação política; b) requisitos democráticos necessários para garantir o compromisso da esfera política com a participação política, entre os quais, publicidade dos atos públicos, transparência, *accountability* e porosidade dos parlamentos e dos seus membros; c) estabelecimento de um novo marco no relacionamento entre Estado e sociedade, com laços de maior confiança nos agentes políticos, que devem atuar com base numa cultura de boa gestão pública, transparência e *accountability*.

Em relação aos modelos deliberativo e participativo de envolvimento do cidadão na política, qualquer uma das duas categorias pode ser também utilizada isoladamente, mas, sempre que possível, em conjunto, com o objetivo de melhorar o processo de participação política. Essa visão não pretende estabelecer postulados, aliás, pelo contrário, está sujeita a outras interpretações de acordo com novas perspectivas, entre elas os diferentes interesses de cidadãos e políticos. O importante é a garantia de estarem reunidos os requisitos mínimos necessários para que a participação política ocorra em ambientes adequados e mediados por uma interação saudável entre representantes e representados, ou seja, os dois atores envolvidos no processo político.

O referencial teórico abordado será importante para a condução da parte empírica desta tese, tema do próximo capítulo. Muitos dos dados recolhidos nas pesquisas foram suportados pelo levantamento bibliográfico. As leituras também foram úteis como guia que direcionou o tipo e o foco das pesquisas empíricas, bem como para auxiliar na definição dos critérios de análise adotados para se alcançar os resultados esperados.

O trabalho empírico que se segue, apoiado pelo conteúdo teórico desenvolvido, esforça-se para compreender se e de que forma as tecnologias digitais de participação política dos parlamentos são

Valéria Castanho

importantes para que as contribuições cidadãs (*inputs*) possam gerar resultados (*outputs*) positivos para a sociedade.

#### **4. A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA *ONLINE* NO PROCESSO LEGISLATIVO ATRAVÉS DAS PLATAFORMAS INSTITUCIONAIS**

Nos capítulos anteriores, a preocupação esteve centrada na teoria, procurando identificar conceitos, características e problemas apontados em torno de quatro principais temas: democracia, representação política, parlamentos e participação política. Recorreu-se a contribuições de autores de correntes variadas, que, em determinados pontos, travaram um debate epistemológico para enriquecer a narrativa apresentada.

Na pesquisa empírica que se desenvolve a partir de agora, o foco será direcionado para dados que observem a realidade para, em seguida, proceder-se a uma análise e propor algo que possa servir a outros casos similares; ou seja, a participação política *online* de outros parlamentos. Com esse propósito, a fase que se segue é dividida em duas frentes: prospecção e estudo de caso. A secção 4.1 esclarece os parâmetros metodológicos adotados em cada frente. Feito isso, as duas secções seguintes (4.2 e 4.3) apresentam os resultados respetivos de cada uma das frentes. Dessa forma, a secção 4.2 trata da prospecção, com o intuito de fazer um mapeamento exploratório geral inicial das ferramentas institucionais digitais de participação política de 46 parlamentos. Torna-se necessário deixar claro que não se trata de um estudo comparativo, mas de uma prospecção exploratória, sem rigores metodológicos, centrada na caracterização do tipo de participação política *online* que tem sido promovida por diferentes parlamentos, através dos seus *websites*, de forma mais ampla e genérica. Devido à dificuldade de se proceder a uma investigação mais profunda de cada parlamento, a secção 4.3 procura preencher parte dessa lacuna, desenvolvendo um estudo de caso específico sobre o Senado Federal do Brasil, com o objetivo de explorar um caso real sobre o tema trabalhado. Nessa pesquisa, parte descritiva e parte analítica, procura-se investigar o processo de comunicação que aquela casa legislativa desenvolve com a sociedade, através das tecnologias digitais e, em especial, da plataforma de participação política *online* (e-Cidadania).

Já a última secção da tese (4.4), intitulada “Participação institucional digital dos parlamentos: caracterização e sugestões para fortalecer a democracia”, a ideia central, inspirada e apoiada na discussão teórica e nas pesquisas empíricas empreendidas, é contribuir com propostas e análises mais gerais sobre “participação política *online* através de plataformas legislativas”. Nessa secção, o objetivo é contribuir com ideias que possam aplicar-se potencialmente a outros parlamentos, mas sem a

pretensão de atingir a imensa gama de casas legislativas existentes, pois cada uma delas corresponde a pressupostos próprios de configuração política, económica e cultural dos respetivos governos.

Como foi visto nos primeiros capítulos, a Internet tornou-se um importante *locus* de interação entre representantes e representados. No caso do Poder Legislativo, boa parte das atividades parlamentares que lidam com o público ocorre pelas vias digitais. Neste contexto, o intuito do presente capítulo é explorar os chamados parlamentos digitais ou, como denomina Leston-Bandeira (2016), os parlamentos mediadores do século XXI, com foco na participação do cidadão no processo legislativo através de plataformas institucionais.

Especificamente, o objetivo é realizar um estudo de caso com a finalidade de explorar de que forma o Senado Federal brasileiro tem atuado neste sentido, através do programa e-Cidadania (plataforma digital de participação política criada no *website*), procurando mapear e caracterizar o objeto e o seu funcionamento, tanto através da descrição do processo de comunicação da instituição com a sociedade como dos elementos e do funcionamento da plataforma. Em seguida, realizamos um inquérito (sondagem de opinião) a usuários que submeteram ideias legislativas<sup>85</sup> no e-Cidadania e, por último, apresentamos entrevistas em profundidade a gestores da plataforma. A última secção deste capítulo é dedicada à fase propositiva, que diz respeito à caracterização do tipo específico de participação política que ocorre através das ferramentas de tecnologia digital dos *websites* legislativos e à adoção de boas práticas para melhorar e fortalecer a participação do cidadão nestes processos.

#### 4.1 PARÂMETROS METODOLÓGICOS DAS DUAS FRENTES DE PESQUISA

Com objetivo de recolher dados capazes de sustentar a elaboração da tese, a experimentação empírica foi organizada em duas frentes de pesquisa: (a) prospeção e mapeamento de experiências e (b) estudo de caso do Senado brasileiro (e-Cidadania). A primeira frente de pesquisa, de caráter exploratório e de prospeção, prende-se à observação, análise e classificação das ferramentas digitais de participação política dos *websites* legislativos da América Latina e de parte da Europa. Trata-se de uma observação panorâmica, cujo principal objetivo é explorar em quais das três áreas do processo legislativo (elaborar, analisar/discutir e votar propostas legislativas) os cidadãos podem colaborar com sugestões e a que nível ocorrem. Outro objetivo dessa pesquisa é caracterizar experiências de parlamentos com foco no uso de plataformas institucionais de participação. No âmbito do mapeamento

---

<sup>85</sup> "Ideias legislativas" é o nome da ferramenta do e-Cidadania que permite ao cidadão contribuir com a sugestão de novas propostas de lei ou a alteração das já existentes.

das ferramentas, foi ainda realizado um levantamento com o intuito de as classificar de acordo com a quantidade de parlamentos que as utilizam. Já a segunda frente de pesquisa, de caráter mais descritivo e analítico, consistiu num estudo de caso com foco na experiência do Parlamento brasileiro. Teve como objetivo analisar mais profundamente a infraestrutura e o processo de comunicação de um parlamento digital com a sociedade. A recolha de dados em relação aos departamentos de comunicação social, às redes sociais, aos média, às atividades oferecidas à comunidade, entre outros recursos de comunicação política do Senado Federal, inclusive a plataforma digital de participação política, foi importante para explorar e confirmar as potencialidades de um parlamento mediador (Leston-Bandeira, 2016), conforme apontado na parte teórica. Também foram realizadas entrevistas em profundidade a gestores e um inquérito (sondagem de opinião) a usuários, especificamente sobre o Senado Federal, para adquirir informações complementares de teor qualitativo. A seguir, os parâmetros e procedimentos metodológicos utilizados em cada frente serão detalhados para que, nas secções subsequentes, possamos descrever e analisar os resultados.

#### **4.1.1 Parâmetros metodológicos da prospeção e mapeamento**

A primeira frente de pesquisa trata-se de um movimento inicial de recolha de dados cujo objetivo é observar, analisar e mapear a existência e o funcionamento de ferramentas digitais de participação política dos *websites* legislativos da América Latina e de parte da Europa, com foco naquelas que possibilitam a participação no processo legislativo. Considera-se essa primeira pesquisa de cunho exploratório. Outro objetivo dessa pesquisa é caracterizar experiências de parlamentos com foco no uso de plataformas institucionais de participação. Esta frente de pesquisa serviu como fonte dos elementos iniciais necessários para a execução dos objetivos desta tese.

A pesquisa exploratória foi escolhida com o objetivo de conhecer melhor as ferramentas digitais de participação política, classificá-las e caracterizá-las, levantando questões e *insights* analíticos. Não houve, nesse momento, a preocupação em se proceder a um levantamento mais profundo do funcionamento de cada uma das ferramentas, devido à dificuldade em analisar cada recurso de participação política dos 46 parlamentos.

O objetivo, aqui, foi o de observar e identificar as ferramentas digitais de participação política de diferentes *websites* legislativos, com base nas respetivas funcionalidades de cada um deles. O *corpus* desta primeira investigação recaiu sobre os 27 parlamentos de países membros da União

Europeia e 19 da América Latina, num total de 46 parlamentos<sup>86</sup> (Anexos I e II). Tendo em consideração que alguns deles são bicamerais e, portanto, possuem duas casas legislativas (Câmara e Senado), o universo pesquisado subiu para 36 *websites* europeus e 27 da América Latina, somando, no final, 63 portais observados entre os dias 28 de fevereiro a 19 de maio de 2020.

O universo analisado pode ser resumido no seguinte quadro:

	PAÍSES/ PARLAMENTOS	CASAS ANALISADAS*	LEGISLATIVAS
AMÉRICA LATINA	19	27	
UNIÃO EUROPEIA	27	36	
TOTAL	46	63	

Tabela 1: Número de parlamentos analisados

\*Com a inclusão dos parlamentos bicamerais

A recolha de dados, em cada *site*, teve início com a pesquisa de informação, através das ferramentas institucionais digitais de participação política, nas *homepages* e nas páginas internas. Na maioria dos *websites*, havia um título específico para a participação política, com o objetivo de chamar a atenção do cidadão para a interação com o parlamento. O título “participe” era o mais usado pelos portais legislativos.

Em seguida, cada ferramenta de participação foi analisada de forma separada, sendo necessária, em alguns casos, a realização de um registo com *login* e senha de acesso no *website*. Na América Latina, com exceção do Brasil, todos os restantes *sites* estavam em espanhol<sup>87</sup>. No caso da Europa, os 27 *websites* estavam originalmente em idioma específico e único do país correspondente, mas todos permitiam a conversão para outros idiomas, facto que facilitou bastante a análise exploratória<sup>88</sup>. Entre as opções, 26 *websites* permitiam a tradução para a língua inglesa<sup>89</sup>, com exceção do Portal do Parlamento da Bélgica, que apresentava a opção de tradução apenas para o francês<sup>90</sup>.

<sup>86</sup> Na Europa: Alemanha (1), Áustria (1), Bélgica (2), Bulgária (1), Chéquia (2) Chipre (1), Croácia (1), Dinamarca (1), Eslováquia (1), Eslovénia (2), Espanha (2), Estónia (1), Finlândia (1), França (2), Grécia (1), Hungria (1), Irlanda (1), Itália (2), Letónia (1), Lituânia (1), Luxemburgo (1), Malta (1), Países Baixos (2), Polónia (2), Portugal (1), Roménia (2), Suécia (1). Embora a Áustria e Irlanda sejam países bicamerais, havia somente um *site* legislativo para ambas as casas, motivo pelo qual foram catalogadas com o número 1. Na América Latina: Argentina (2), Bolívia (1), Brasil (2), Chile (2), Colômbia (2), Costa Rica (1), Cuba (1), El Salvador (1), Equador (1), Guatemala (1), Haiti (2), Honduras (1), México (2), Nicarágua (1), Paraguai (2), Peru (1), República Dominicana (2), Uruguai (1) e Venezuela (1). Entre os *websites* latinos, não foi possível aceder a dois: no Panamá (<http://www.asamblea.gob.pa/>), a solicitação de acesso foi rejeitada. O *site* informava que “the request URL was rejected. Consult with your administratos”. Na Bolívia (bicameral), o *site* do Senado indicava que era proibido o acesso (<http://www.senado.gob.bo/>). Ao tentar abrir, aparecia a informação “403 Forbidden”. Em parênteses está a quantidade de *sites* legislativos por parlamento, sendo 1 para os unicamerais e 2 para os bicamerais. Todo o levantamento sobre os *sites* pode ser consultado nos anexos I e II.

<sup>87</sup> Idioma que a pesquisadora domina

<sup>88</sup> Alguns *sites* também oferecem tradução oficial para o espanhol, idioma que foi utilizado ainda para facilitar algumas traduções. A tradução oficial oferecida pelos *sites* foi utilizada na pesquisa dos seguintes parlamentos: Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Chéquia, Chipre, Croácia, Dinamarca, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Finlândia, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Polónia, Roménia e Suécia.

Como o objetivo desta pesquisa de prospeção foi a procura de ferramentas que permitissem ao cidadão participar nas três fases do processo legislativo (elaborar, discutir e votar proposta legislativa), foi preciso explorar a funcionalidade de cada recurso participativo, o qual era inserido depois numa tabela e descrito resumidamente num texto específico.

Uma vez definido o *corpus*, os dados foram categorizados, de forma a mapear características comuns, simetrias e assimetrias, bem como apontar os mecanismos mais utilizados. Assim, para os efeitos desta tese, utilizou-se, nessa prospeção, uma primeira classificação dos recursos digitais *quanto à ocorrência*, definidos do seguinte modo:

**a) Habitual** – Trata-se de ferramentas mais recorrentes nos parlamentos pesquisados. São utilizadas por um número maior de casas legislativas, e são também as mais importantes, porque são as que proporcionam experiências de intervenção no processo político com base nos critérios definidos para esta tese.

**b) Eventual** – Aquelas de ocorrência mais restrita, ou seja, que existem, mas não com muita frequência. São ferramentas adotadas por um número menor de parlamentos, e, em geral, vistas como recursos complementares e dependentes dos habituais, pois apenas ampliam e melhoraram a experiência participativa proporcionada pelas primeiras e mais importantes.

**c) Singular** – Ferramentas criadas e utilizadas por uma única casa legislativa. Aqui estão também recursos extras que, em geral, são aplicados para aperfeiçoar a experiência participativa do cidadão. A diferença em relação às ferramentas eventuais é que as singulares são criadas e adotadas num único parlamento, de acordo com certas especificidades e necessidades próprias.

Uma segunda classificação foi aplicada, desta vez, quanto ao *processo legislativo*. A observação e a análise exploratória das ferramentas institucionais digitais de participação política nos *websites* legislativos procuraram descobrir que elementos em comum possuem entre si e em quais das três etapas do processo legislativo (elaborar, analisar/discutir e votar propostas legislativas) estão enquadradas:

---

<sup>89</sup> Idioma que a pesquisadora domina.

<sup>90</sup> Idioma que a pesquisadora compreende, lê e fala medianamente.

**a) Elaborar propostas** – Em “elaborar projeto” foram categorizados os portais que permitem ao cidadão sugerir iniciativas legislativas ao parlamento. Foram analisados, especialmente, dois tipos de subníveis: impositivo e sugestivo. No primeiro caso, a proposta legislativa cidadã<sup>91</sup> é obrigatoriamente analisada pelo parlamento, mesmo que dependa de alguma regra específica para isso, e, no segundo, serve apenas como sugestão que pode ou não ser consultada pelos parlamentares.

**b) Analisar/discutir propostas** – Em “analisar projetos” encaixam-se as ferramentas digitais de participação dos *sites* legislativos que permitem ao cidadão manifestar-se (por meio de opiniões, comentários, fóruns de discussão, *chats*, entre outros canais) a respeito das propostas legislativas e/ou processos administrativos do parlamento. Esse nível compreende dois subníveis: discutir e recursos extras. No subnível “discutir” estão os recursos digitais disponibilizados pelos *websites* que permitem comentar, debater ou discutir através de fóruns específicos criados no âmbito do parlamento; ou seja, manifestar-se mais amplamente sobre os temas. O subnível “recursos extras” foi incluído por dois principais motivos. O primeiro é que são instrumentos disponibilizados com o objetivo de facilitar ou aprimorar a análise das propostas legislativas. O segundo motivo é a importância que representam esses expedientes para ampliar e aprofundar a experiência participativa dos cidadãos. Foram catalogados 14 diferentes recursos extras:

- 1) estatística — para indicar que o *website* disponibiliza um ou mais tipos de listas, dados, tabelas ou gráficos para apontar o *status* da proposta, o número de votantes a favor ou contra, em que comissão está, etc.;
- 2) audiência com o autor — para indicar quando o parlamento convida o autor da iniciativa legislativa para expor ou defender sua proposta em comissão ou no plenário;
- 3) consulta pública específica — para os parlamentos que disponibilizam temas específicos para consulta cidadã;
- 4) consulta pública para tudo — para os *websites* que permitem ao cidadão manifestar-se sobre qualquer tema inerente ao parlamento;

---

<sup>91</sup> Foram consideradas como propostas legislativas cidadãs todas as ferramentas digitais dos *sites* legislativos que permitem ao cidadão sugerir ideias de novas leis ou alteração das que já existem. Entre essas propostas, estão as petições (que em muitos países se destinam tanto a sugerir projetos de lei como questões particulares, como ainda a fazer reclamações, apelos e outros tipos de solicitações aos parlamentos) e as ferramentas similares com nomes diversos (ideias legislativas, propostas cidadãs, iniciativas legislativas cidadãs, entre outras). Em relação às iniciativas legislativas previstas constitucionalmente, foram aceitas as que se encontravam incorporadas nos *sites* legislativos, desde que permitissem apresentar sugestões através do próprio *site*, sem muita burocracia, num processo similar ao sistema de petições. Isso porque alguns *sites* legislativos, a exemplo do de Portugal, permitem a apresentação e a recolha de assinaturas das iniciativas populares previstas nas cartas magnas através das mesmas plataformas digitais em que são apresentadas as petições, tornando, dessa forma, o processo bem mais simples, embora ainda seja necessário a apresentação da proposta em formato jurídico.

- 5) lei do *Lobby* — para parlamentos que informam, no *website*, que a sociedade civil organizada pode fazer pressão legítima na defesa de interesses;
- 6) referendo popular — para parlamentos que permitem ao cidadão apresentar e recolher assinaturas em referendos através do próprio *website* legislativo<sup>92</sup>;
- 7) *crowdlaw* — para indicar os recursos digitais criados que permitem ao cidadão experimentar a colaboração coletiva no processo de participação;
- 8) provedor de Justiça, ouvidoria ou *ombudsman* — para indicar os parlamentos que oferecem esse tipo de serviço;
- 9) perguntas ao governo ou a outros entes públicos — para indicar os *websites* que permitem ao cidadão, através das petições, questionar outros órgãos públicos além do parlamento;
- 10) rascunho de projetos — para indicar as ferramentas digitais de participação política que possibilitam ao cidadão iniciar um rascunho da proposta legislativa e concluir depois, ou mesmo permitir que outros cidadãos colaborem;
- 11) apelos populares — para indicar os parlamentos que disponibilizam esse recurso para fins diversos, como reclamar, solicitar, perguntar, sugerir projetos de lei, etc. Os apelos são importantes porque, dependendo do resultado da análise, podem transformar-se em propostas legislativas;
- 12) perguntas, sugestões, reclamações de forma geral — para assinalar os *websites* que permitem ao cidadão esse tipo de manifestação. Foram incluídos, nesse item, os parlamentos que utilizam as petições para essa finalidade;
- 13) parecer e testemunho nas comissões — para indicar os *websites* que permitem aos cidadãos enviar pareceres às comissões sobre propostas legislativas que estão a ser analisadas, ou mesmo oferecendo-se para testemunhar, ou seja, para fazer uma apresentação pessoalmente na comissão;
- 14) registo de ONG — para indicar os parlamentos que permitem que Organizações não governamentais se registem no *website* legislativo.

**c) Votar propostas** — Em “votar projetos” foram classificadas as ferramentas digitais que permitem ao cidadão votar ou assinar (apoiar) propostas legislativas. Nessa categoria, há dois subníveis: votar e

---

<sup>92</sup> Em alguns países europeus, a realização de referendo pode ser sugerida pelos cidadãos. No Brasil, apenas os parlamentares podem submeter uma proposta de referendo popular.

assinar. Em “votar”, o indivíduo manifesta-se em relação às sugestões populares de parlamentares ou mesmo de outras autoridades, votando “sim” (concordo) ou “não” (não concordo). Em “assinar”, o cidadão apoia propostas de outros cidadãos.

**d) Conhecer (atividades cívicas)** – Numa quarta categoria, denominada “conhecer”, foram inseridos os recursos respeitantes ao aprimoramento cívico e cultural e às práticas democráticas. Cabe, neste ponto, uma explicação mais detalhada do motivo pelo qual esta quarta categoria foi inserida se, efetivamente, não permite qualquer tipo de intervenção popular. Para efeitos desta tese, a participação política como um processo não se inicia com o ato de participar, mas antes, com o ato de estimular o cidadão a envolver-se no parlamento, a aceder ao *site* legislativo e a compreender a importância do exercício cívico. Em “conhecer”, foram classificados os recursos que promovem atividades relacionadas à educação cívica de diversas formas, com o objetivo de melhor capacitar o cidadão para a participação política.

A partir destas primeiras explicações, foi construída a tabela abaixo, disposta no Anexo I da tese:

AMÉRICA LATINA	ELABORAR PROJETO		ANALISAR PROJETOS		VOTAR PROJETOS		CONHECER
	IMPOSITIVO	SUGESTIVO	DISCUTIR	RECURSOS EXTRAS	VOTAR	ASSINAR (só pelo site), não inclui propostas que já são apresentadas com assinaturas s )	EDUCAÇÃO CÍVICA
				1. Estatística 2. Audiência com autor 3. Consulta pública específica 4. Consulta pública para tudo 5. Lei do Lobby 6. Referendo popular 7- <i>crowdlaw</i> 8 – Provedor de justiça ouvidoria/ombudsman 9 – <i>perguntas</i> para governo e/ou outros entes públicos. 10 – <i>rascunho</i> de projetos 11 – <i>apelos</i> cidadãos 12 – <i>perguntas</i> , sugestões, reclamações, denúncias de forma geral ou petições 13 – <i>parecer</i> e testemunho nas comissões 14 – <i>registro</i> de ONG			

Figura 4: Níveis e subníveis de participação política através dos *sites* legislativos

#### **4.1.2 Parâmetros metodológicos: estudo de caso**

A segunda frente de pesquisa, de caráter mais descritivo e analítico, consistiu num estudo de caso com foco na experiência do Parlamento brasileiro, especificamente o Senado Federal. O objetivo foi analisar mais profundamente a infraestrutura e o processo de comunicação de um parlamento digital com a sociedade. O estudo de caso foi escolhido como metodologia por se tratar de uma situação concreta e delimitada, procurando-se, assim, por meio de uma investigação em profundidade no *website* do Senado Federal, encontrar, nas suas particularidades, pistas acerca do que acontece noutros portais legislativos, embora não seja possível tecer a generalizações.

Segundo Luís Mauro Sá Martino (2018), o estudo de caso é um procedimento metodológico que se sobressai devido à profundidade da análise em aspetos diversos, desde os mais superficiais e disponíveis até aos que ainda são desconhecidos e que se mostrem relevantes para a pesquisa. Para atingir os objetivos propostos, prossegue o autor, o estudo de caso pode ainda fazer-se valer de vários métodos, como entrevistas, observação, grupos focais, análise de documentos e outras estratégias.

Em geral, Estudos de Caso são utilizados para conseguir evidências particulares a respeito de uma situação para compreender um fenómeno mais geral. Realizar ou não um estudo de caso depende do quanto ele pode auxiliar a responder os objetivos da pesquisa. (Martino, 2018, pp. 153-154)

Para Adriana Pereira, Dorlivete Shitsuka, Fábio Parreira e Ricardo Shitsuka (2018), um estudo de caso é a descrição e a análise, da forma mais detalhada possível, de um determinado caso com base numa particularidade que o destaque e o torne especial. Esse tipo de metodologia, conforme explicam, é muito aplicada em estudos analíticos, exploratórios ou descritivos, e, mais especificamente, em Ciências Sociais, podendo ser empregada em organizações, indivíduos ou mesmo fenómenos que ocorrem na área. Nos levantamentos de dados, o início de um estudo de caso ocorre através da observação dos fenómenos, após a qual:

O passo seguinte ocorre através da aplicação dos questionários e/ou por meio da realização de entrevistas que podem ser gravadas e com posterior transcrição (escrevendo o que foi levantado oralmente), por meio de questões abertas (de resposta livre). Estas podem ser analisadas por meio de outras técnicas como é o caso de análise de conteúdo e/ou análise de discurso. (Pereira et al, 2018, p.73)

Os quatro autores ainda observam que, no estudo de caso, várias técnicas de levantamento de dados podem ser utilizadas, como a escala *Likert*, as entrevistas, os questionários e técnicas de análise com dados estatísticos, entre outras.

Foram esses os principais critérios que nos levaram a optar pelo estudo de caso para esta fase. A escolha do Senado brasileiro deveu-se ao destaque que tem vindo a obter no que diz respeito ao uso de ferramentas digitais no processo legislativo, no geral, e na participação política *online*, em específico. Um dos mais recentes exemplos foi o pioneirismo com o Sistema de Deliberação Remota (SDR), criado para ser utilizado durante o isolamento global causado pela pandemia do coronavírus. A inovação foi reconhecida internacionalmente e adotada por parlamentos de vários países<sup>93</sup>.

Assim, para esta frente, foram utilizados os seguintes instrumentos de pesquisa:

**a) Pesquisa descritiva e analítica** – A recolha de dados em relação a departamentos de comunicação social, redes sociais, média, atividades oferecidas à comunidade, entre outros recursos de comunicação política do Senado Federal, inclusive a plataforma digital de participação política (e-Cidadania), foi importante para explorar e confirmar as potencialidades de um parlamento mediador (Leston-Bandeira, 2016). Na parte analítica, foi realizado um estudo mais aprofundado das propostas populares, com base em três visões: as rejeitadas ou sem análise, as que trazem algum tipo de constrangimento ou prejuízo aos parlamentares e as que estão, de forma mais geral, em análise pelas comissões daquela casa legislativa.

**b) Entrevistas em profundidade** – Foram realizadas entrevistas aos dois gestores da participação política *online* do Senado Federal do Brasil. O primeiro é Washington Manoel Brito, responsável pelo Portal do Senado, como um todo. O segundo é Alisson Bruno Dias de Queiroz, coordenador de Apoio ao Programa e-Cidadania e, nessa condição, responsável direto pela administração da plataforma (Anexos VI e VII).

**c) Inquérito** – também foi realizado um inquérito a usuários específicos do Senado Federal, como forma de recolher informações complementares de teor qualitativo, tais como perceções sobre o uso da plataforma institucional digital de participação política (e-Cidadania). As ideias legislativas de origem popular apresentadas pelo e-Cidadania que atingem o mínimo de 20 mil apoiantes, em um período

---

<sup>93</sup> Ver <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/05/13/davi-comemora-reconhecimento-internacional-por-votacao-remota>.

máximo de quatro meses, são enviadas para análise da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) do Senado. Dessa forma, foram selecionados, para o inquérito, os autores das 156 ideias legislativas que receberam pelo menos 20 mil apoios desde a criação do e-Cidadania, no início de 2012, até ao dia 6 de março de 2020; ou seja, nos oito primeiros anos de existência da plataforma. A escolha desse grupo específico deveu-se ao facto de serem os únicos com as respetivas propostas analisadas por senadores e, portanto, foram também os únicos que tiveram oportunidade de se relacionar mais profundamente com o Parlamento. Em suma, trata-se do grupo mais bem preparado para avaliar a plataforma e também a qualidade do envolvimento político da sociedade com a instituição e com o senador através da participação política. Delimitado o universo do inquérito, foi criado um *e-mail* específico para comunicação com os entrevistados e uma lista de dados contendo o Estado de residência, o endereço de *e-mail* e as respostas de cada um deles, bem como o número e o tema das ideias legislativas<sup>94</sup> (Anexos III e IV). O questionário foi aplicado no período de 7 de abril a 6 de maio de 2020, num total de 30 dias seguidos.

#### 4.2 PROSPEÇÃO E MAPEAMENTO DE EXPERIÊNCIAS

Com as bases metodológicas detalhadas, indicamos, nesta secção, os resultados da primeira frente de pesquisa, referente à prospeção que procurou produzir um mapeamento mais geral das ferramentas institucionais digitais voltadas para a participação civil no processo legislativo dos 46 parlamentos analisados (27 da Europa e 19 da América Latina).

Primeiramente, foi realizada uma descrição geral das informações, observando-se características mais panorâmicas dos dados. A pesquisa constatou que a oferta de ferramentas digitais de participação política através de *websites* parlamentares, em muitos casos, não é diretamente proporcional ao nível de desenvolvimento democrático do respetivo país. A hipótese inicial era de que *websites* parlamentares de países listados entre os mais democráticos fossem também os que apresentassem plataformas digitais mais completas e com maiores opções de intervenção cidadã. Mas essa hipótese não se confirmou. Tanto em países da América Latina quanto da Europa, como o caso do Uruguai e da Suécia, ambos muito bem pontuados em *rankings* internacionais de democracia, inclusive no requisito “participação política” (The Economist, 2020, p. 10), aconteceu não serem localizadas quaisquer ferramentas digitais de participação política nos respetivos *websites* legislativos.

---

<sup>94</sup> Todos esses dados foram recolhidos no *website* do e-Cidadania (<https://www12.senado.leg.br/ecidadania>), que disponibiliza as informações com o objetivo de tornar o processo mais transparente.

A análise também demonstrou que todos os 63 portais da *web* analisados dispõem de redes sociais para comunicar com o cidadão, a exemplo do Facebook, Twitter e Instagram. Dessa forma, partindo da definição de rede social como uma plataforma que tem por objetivo conectar pessoas e compartilhar informações, não se pode concluir que qualquer dos *sites* analisados seja totalmente fechado ao relacionamento com o cidadão.

Ao fazermos a análise mais específica, primeiramente quanto à *ocorrência das ferramentas*, temos os seguintes resultados:

### **a) Ferramentas habituais**

Alguns *websites* oferecem apenas um ou dois tipos de recursos digitais habituais, mas outros criaram plataformas digitais complexas para permitir às pessoas participarem em todas as três fases do processo legislativo. As ferramentas digitais encontradas num maior número de parlamentos têm por objetivo:

- apresentar sugestões legislativas;
- assinar (apoiar) sugestões de cidadãos;
- votar a favor (sim) ou contra (não) sugestões de cidadãos;
- comentar e/ou discutir propostas e temas específicos colocados sob consulta pública pelos parlamentos (consulta pública específica);
- comentar e/ou discutir quaisquer propostas, temas e atividades do parlamento (consulta pública para tudo).

As ferramentas habituais são as mais importantes no processo de participação política através dos *websites* legislativos, porque são aquelas que permitem a intervenção mais direta do cidadão nas três funções do processo legislativo.

### **b) Ferramentas eventuais**

Algumas ferramentas digitais de participação política eventuais foram encontradas somente em parlamentos da Europa e outras dos dois continentes.

#### *1) Somente em parlamentos europeus:*

- em pelo menos sete parlamentos<sup>95</sup>, o primeiro signatário ou uma comissão de representantes da proposta cidadã é ouvido numa reunião do plenário ou de comissão para defender pessoalmente a reivindicação. Em alguns casos, essa audição depende do número de assinaturas que a sugestão alcança.
- Na Dinamarca e na Estónia, a plataforma digital permite ao usuário iniciar um rascunho da petição/sugestão legislativa e terminar depois. Na Dinamarca, o rascunho só fica visível para o autor, que tem um prazo de 14 dias para concluir o texto. Na Estónia, tanto o cidadão como a comissão parlamentar ou o governo podem iniciar um projeto e concluí-lo ou implementá-lo até à segunda leitura em plenário. O rascunho vai para o *website* e outras pessoas podem sugerir melhorias.
- Os *websites* parlamentares da Áustria e da Irlanda permitem aos cidadãos apresentar pareceres, testemunhos, evidências ou provas sobre os temas debatidos nas comissões. Na Áustria, o parlamento recebe também pareceres populares sobre os trabalhos do Poder Executivo (ministérios). Os cidadãos, geralmente especialistas na área, podem enviar relatórios e prontificarem-se a fazer uma apresentação pessoalmente.
- Na Alemanha e na Áustria, o *site* informa que o cidadão pode solicitar a ajuda do parlamento para elaborar a petição. Na Alemanha, esse auxílio é realizado por um “consultor virtual”, que orienta os internautas em relação a outras formas de participação política.

## 2) *Em parlamentos dos dois continentes:*

- Em pelo menos nove parlamentos<sup>96</sup>, os usuários das tecnologias digitais podem apresentar propostas, sugestões, perguntas, reclamações, denúncias e outros tipos de solicitações ao Governo e a outras autoridades públicas. A Comissão de Petições dessas assembleias encarrega-se da intermediação entre cidadão e entes do Estado, impondo, inclusive, prazos para o envio da resposta. Alguns *sites*

---

<sup>95</sup> Segundo apurado na análise dos *sites*, os parlamentos que costumam convidar os autores a defender as suas propostas são: Alemanha, Áustria, Bélgica, Finlândia, Luxemburgo, Portugal e República Checa. No Luxemburgo, se a proposta cidadã atingir pelo menos 4 500 assinaturas, o convite é feito ao autor e ao ministro da área competente.

<sup>96</sup> Nicarágua, Alemanha, Bélgica, Dinamarca, Estónia, Finlândia, Grécia, Roménia e Suécia.

informam que esse recurso não pode ser empregado para questionamentos ao Poder Judiciário.

- Seis portais parlamentares<sup>97</sup> informam que permitem a atuação legítima de lobistas em defesa de assuntos de interesse, desde que devidamente registrados como tal, com base na “Lei do *Lobby*” dos respectivos países.
- O *crowdsourcing* é utilizado pelos parlamentos do Brasil, da Alemanha, da Estónia e da Áustria, nesse último com o objetivo de sugerir soluções ao parlamento e ao Poder Executivo (ministérios). Na Câmara dos Deputados do Brasil, o recurso é utilizado para a criação coletiva de experimentos tecnológicos, com o objetivo principal de ampliar a participação social no processo legislativo. A casa também utiliza o *crowdlaw* para elaborar alguns projetos de leis, desde que solicitado pelos deputados. Alemanha e Estónia só utilizam o *crowdlaw* para elaborar, coletivamente, propostas legislativas cidadãs. Na Alemanha, o autor de uma sugestão popular tem a opção de autorizar que cidadãos por ele escolhidos o ajudem a elaborar a proposta. O próprio *website* permite o envio de *links* aos convidados a participar do *crowdlaw*. Na Estónia, a proposta cidadã fica disponível para que qualquer pessoa possa fazer sugestões.
- Os *sites* dos Parlamentos da Argentina, da Lituânia e da Roménia dispõem de espaço específico para registo e credenciamento de organizações não governamentais (ONG) como forma de facilitar a participação dessas associações nas atividades legislativas.

### **c) Ferramentas singulares**

- No Parlamento brasileiro, todas as reuniões e audiências públicas realizadas pelas duas casas são interativas, para permitir que o cidadão participe *online* com perguntas ou comentários, seja na análise de uma proposta de lei, seja na discussão de um tema ou no debate de autoridades públicas. Os *sites* das duas casas possuem também canais de verificação de *fake news*, para informar o cidadão se determinadas notícias veiculadas pelas redes sociais e relativas às atividades legislativas são verdadeiras ou falsas.

---

<sup>97</sup> Chile, Colômbia, Irlanda, Países Baixos, Polónia, Roménia.

- No *site* do Parlamento da Itália, o “direito de ser esquecido” possibilita ao indivíduo solicitar não ser mencionado em documentos parlamentares e em mecanismos de buscas da Internet.
  - Através da “Lei do Alerta”, o *site* legislativo da Letônia recebe denúncias de violações que prejudiquem o interesse público.
  - A “Bolsa de sugestões” do Parlamento português permite aos eleitores sugerirem uma ação política aos deputados, em especial relacionada à função de fiscalização do Poder Legislativo. A Assembleia da República também é o único parlamento a permitir que o cidadão crie e assine uma proposta de referendo popular e apresente iniciativas populares previstas pelas cartas magnas e recolha de assinaturas de apoio na plataforma de participação política do Legislativo. O Parlamento permite ainda que o cidadão retire uma proposta legislativa já inserida no *site*, desde que ainda esteja no prazo de aceitação de assinaturas.
  - O “apelo cidadão coletivo” é utilizado pelo parlamento da Estônia para alterar regulamentos existentes. Há ainda o recurso da “nota” para que o usuário faça propostas para melhorar o trabalho de outros entes públicos ou mesmo da sociedade, em geral.
  - Na Áustria, as propostas legislativas cidadãs são inseridas no *website*, mas o autor decide se o seu nome é publicado ou se prefere ficar anônimo.
- Nos Países Baixos, o cidadão utiliza a petição para informar o governo de que foi tomada uma decisão que acarretou prejuízos para si ou para a sociedade.

O tradicional sistema de petições legislativas, adotado principalmente na Europa, foi o diferencial que fez com que as ferramentas ou plataformas digitais de participação política dos parlamentos do continente se destacassem em relação à América Latina. No entanto, não se trata de um instituto exclusivo da Europa, pois os *sites* legislativos da Nicarágua, do Peru e da Colômbia<sup>98</sup> também informam que utilizam esse sistema.

Em alguns países europeus, o uso das petições para manifestação cidadã é secular, mas com o aparecimento da Internet, o que era possível apenas em suporte de papel, migrou para as

---

<sup>98</sup> Importante destacar, no entanto, que no *website* Legislativo da Colômbia havia apenas informações de que o parlamento utiliza o sistema de petições, mas não foram encontradas ferramentas digitais para as elaborar. No *site* da Nicarágua foi observado que o parlamento utiliza o instituto das petições, mas não foi possível realizar uma análise mais profunda, porque a rede só permitiu o acesso uma única vez. No chamado “Parlamento Virtual do Peru” havia exemplos de petições elaboradas por internautas.

plataformas digitais dos *websites*. Em grande parte dos parlamentos europeus analisados, o sistema de petições tem uma função dupla: serve tanto para apresentar sugestões de propostas legislativas como para manifestações particulares em geral, por exemplo, fazer denúncias, reclamações, pedidos e solicitações de informações públicas.

A análise exploratória permitiu constatar que, embora não se utilize o termo “petição”, algumas ferramentas ou plataformas digitais de parlamentos latino-americanos criadas para permitir ao cidadão sugerir propostas legislativas funcionam exatamente como as petições europeias. A ferramenta “ideia legislativa”, da plataforma digital e-Cidadania, do Senado brasileiro, por exemplo, possibilita ao internauta criar e assinar, através do próprio *website*, propostas cidadãs, tendo um sistema idêntico ao que é encontrado em alguns parlamentos europeus.

Por outro lado, há também ferramentas com nomes idênticos, a exemplo do próprio termo “petição”, utilizado em diferentes parlamentos, mas com regras de funcionamento distintas, variando bastante de país para país. As maiores diferenças encontradas foram nos recursos digitais utilizados para apresentar sugestões populares. Em alguns parlamentos, cabe ao cidadão apresentar uma ideia que, para ser analisada e transformada em proposta legislativa pelos representantes, precisa de alcançar um número mínimo de assinaturas. Noutros parlamentos, o *website* informa que todas as propostas populares são examinadas e, portanto, não oferecem recursos para que outros indivíduos possam apoiá-las.

Há ainda portais que, embora informem que analisam todas as sugestões da sociedade civil, permitem a recolha de assinaturas para lhes conferir maior legitimidade, além de assegurarem alguns benefícios em relação à tramitação. Algumas casas legislativas exigem que as sugestões populares sejam apresentadas em formato jurídico de projeto de lei, e outras, que sejam protocoladas presencialmente numa secção específica de protocolo legislativo, o qual se encarrega de inseri-las no *website* e solicitar assinaturas ou sugestões de outros cidadãos.

Também há regras específicas que permitem aos autores de propostas populares defenderem as suas ideias pessoalmente, perante uma comissão ou diretamente no plenário a partir da recolha de um número mínimo de apoios. Noutros, não há qualquer regulamentação, ficando a decisão de ouvir os cidadãos ao critério dos parlamentares.

As plataformas digitais mais complexas disponibilizam todo o processo participativo no *website*, em forma de dados estatísticos e gráficos, mostrando as comissões onde as propostas estão a ser analisadas, o texto apresentado na íntegra, informações sobre o autor, a quantidade de pessoas que as assinaram e votaram a favor e contra, bem como o prazo para a recolha das assinaturas e análise do

parlamento, entre outras informações. Há também *sites* que permitem comentar tanto as sugestões cidadãs quanto as dos parlamentares, bem como debater as propostas em fóruns de discussão e sugerir outros temas para debates.

Em resumo, pode-se afirmar que as regras de funcionamento das ferramentas e plataformas institucionais digitais de participação política dos *websites* legislativos podem ser tão distintas quanto o número de parlamentos analisados. Mas há também pontos comuns entre elas, embora não tenha sido encontrado nenhum parlamento com regras totalmente idênticas às de outro.

Outro dado que chamou a atenção durante a análise foram os números divulgados em alguns *websites*, dando conta da crescente participação política através das tecnologias digitais legislativas. Um relatório<sup>99</sup> elaborado pelo Senado Federal do Brasil (Senado Federal, 2021) informa que, em 2012, o primeiro ano de funcionamento da plataforma digital de participação política da instituição (e-Cidadania), 398 propostas legislativas populares foram apresentadas. Desde então, os números bateram recordes consecutivos até 2017, quando a plataforma atingiu o nível mais alto: 26 671 sugestões populares de 18 529 autores diferentes, com o apoio de quase 3,3 milhões de cidadãos. Mesmo em 2020, quando os trabalhos do Senado passaram a ser remotos, a partir de 16 de março, devido à crise sanitária e de saúde causada pelo coronavírus, houve um número acentuado de ideias legislativas apresentadas (15 316). O relatório registra que entre os nove anos de funcionamento da plataforma, 2020 foi o terceiro maior no que respeita ao número de propostas cidadãs apresentadas, perdendo apenas para os anos de 2017 e 2018.

---

<sup>99</sup> Dados de 8 de abril de 2021.

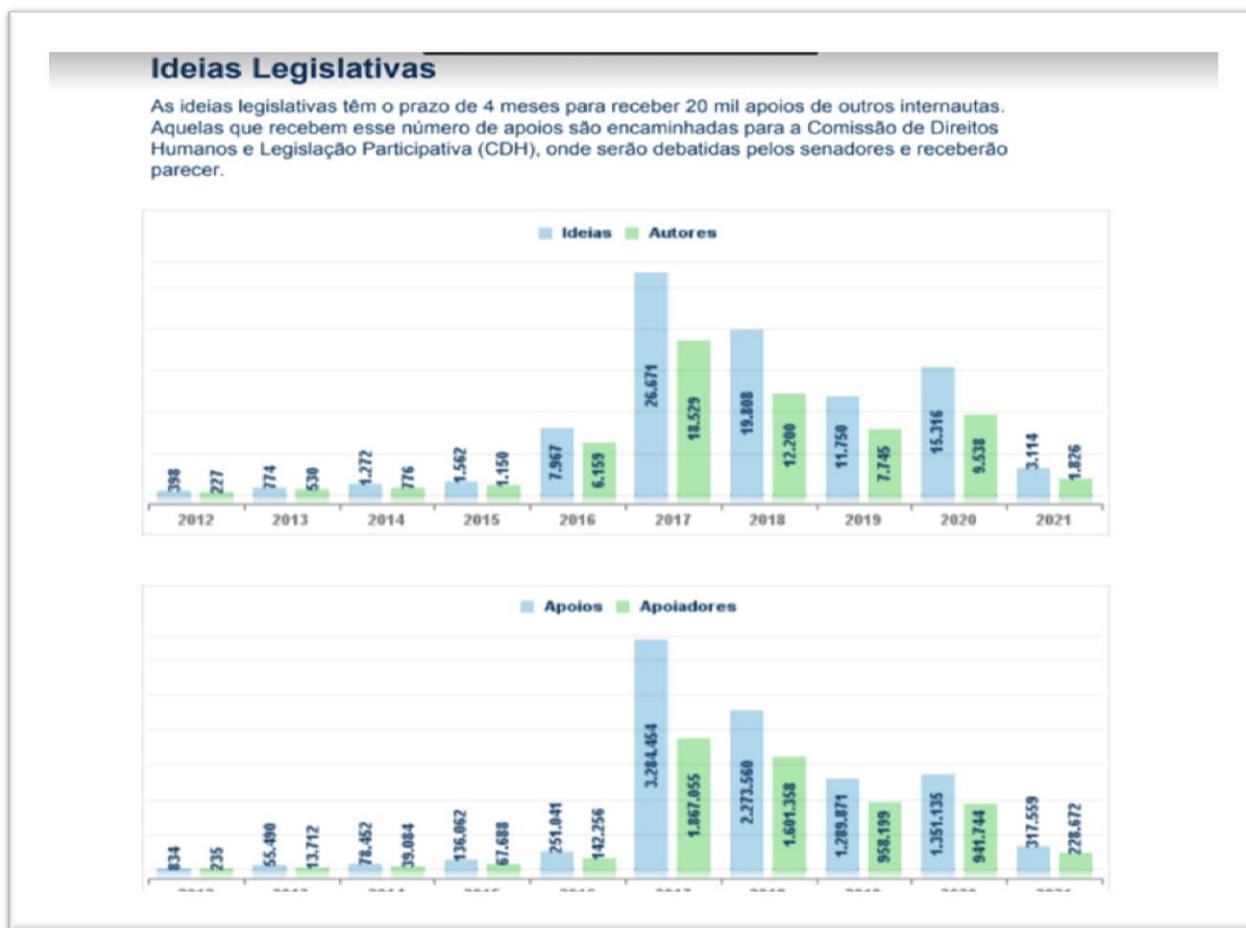


Figura 5: Quadro-resumo de apresentação de ideias legislativas populares desde 2012  
 Fonte (Senado Federal, 2021)

Conforme as informações do portal legislativo da Letónia<sup>100</sup>, cerca de 4 000 propostas cidadãs são apresentadas todos os anos ao parlamento. No *website* legislativo da Costa Rica<sup>101</sup> havia, no dia 29 de fevereiro de 2020, um total de 2.326 propostas populares, 18 delas já transformadas em Lei, mas a maioria sendo ainda analisada pelas comissões da casa. O *site* do Parlamento da Estónia<sup>102</sup>, que permite ao cidadão elaborar e apresentar propostas de lei através de *crowdlaw*, informava, em 3 de março de 2020, que nos últimos cinco anos, 117 iniciativas cidadãs, que obtiveram um total de 82 452 assinaturas, foram discutidas pelos representantes políticos. Em 2018, segundo informações do *website*, das 16 petições populares votadas em plenário, duas foram convertidas em leis.

<sup>100</sup> Ver <https://www.saeima.lv/>.

<sup>101</sup> Ver <http://www.asamblea.go.cr/SitePages/Inicio.aspx>.

<sup>102</sup> Ver <https://www.riigikogu.ee/>.

O *website* legislativo da Áustria<sup>103</sup>, que adota o *crowdsourcing* para que os cidadãos possam ajudar, coletivamente, a encontrar soluções relativas a questões parlamentares e ministeriais, informa que 3 468 usuários contribuíram com 227 sugestões, em 2018, para elaborar o novo *design* do centro de visitas do parlamento. No ano seguinte, 850 pessoas enviaram 134 sugestões para ajudar a criar um programa de educação democrática.

De acordo com a pesquisa de prospecção, mais de metade dos parlamentos dos dois continentes não oferecem qualquer tipo de ferramenta institucional digital de participação política no processo político (elaborar, analisar e votar proposta legislativa): dos parlamentos da América Latina, 12 (63%)<sup>104</sup> não oferecem esse tipo de ferramenta e, no caso europeu, existem 14 (55.8%)<sup>105</sup> na mesma situação.

A Europa possui o maior número de parlamentos que possibilitam a participação cidadã nas três fases do processo legislativo ao mesmo tempo. Dos 27 parlamentos analisados, cinco (18,5%)<sup>106</sup> possuem plataformas digitais que permitem aos usuários elaborar, analisar/discutir e votar (ou assinar) propostas legislativas, enquanto na América Latina apenas os parlamentos do Brasil e do Peru (10%) proporcionam uma experiência participativa mais profunda<sup>107</sup> que inclui todas essas fases. Os parlamentos da Alemanha e da Estônia ainda permitem ao cidadão elaborar propostas através do *crowdlaw*, cada um deles com regras diferenciadas. Em Portugal, os cidadãos podem criar e assinar petições, iniciativas legislativas previstas nas cartas magnas e solicitações de referendo através da plataforma de participação política do parlamento. No Luxemburgo, se a petição atingir 4 500 assinaturas (apoios), é discutida no parlamento com a presença do ministro da área competente.

A Plataforma e-Cidadania, do Senado brasileiro, permite criar e assinar as propostas legislativas cidadãs na própria plataforma. Se atingirem 20 mil apoios, são analisadas pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), que tem o poder de decidir pela transformação em projeto de lei ou pelo arquivamento. Os cidadãos podem ainda discutir e votar qualquer proposta legislativa em tramitação na casa, seja de origem popular ou de parlamentar. Toda a participação política cidadã fica exposta no portal na *web* para consulta, em formato de estatísticas, tabelas e

---

<sup>103</sup> Ver <https://www.parlament.gv.at/>.

<sup>104</sup> Honduras, Bolívia, Uruguai, Venezuela, Equador, Haiti, Paraguai, México, Cuba, El Salvador, Colômbia e República Dominicana.

<sup>105</sup> Chipre, Bulgária, Eslováquia, Eslovênia, Croácia, Espanha, Grécia, Hungria, Países Baixos, Suécia, Bélgica, Irlanda, Letônia e República Checa.

<sup>106</sup> Alemanha, Estônia, França, Luxemburgo e Portugal. A Áustria não entrou porque as 500 assinaturas necessárias para dar início ao processo precisam de ser recolhidas à mão, condição que torna o processo burocrático. Depois de atingir os 500 apoios, são apresentadas à mesa do Parlamento e vão para o *site* para conseguir mais apoios.

<sup>107</sup> Os *sites* da Costa Rica e da Nicarágua informam que todas as propostas são analisadas, portanto não é preciso assinar. Mas, para participar nas três fases do processo legislativo, é necessário votar de alguma forma, seja assinando uma ideia de outro cidadão (pois indica apoio) seja votando a favor ou contra as alguma proposta.. Portanto, esses dois países não foram incluídos.

grelhas, para facilitar a compreensão dos resultados. O “parlamento Virtual Peruano”, plataforma digital de participação política do Poder Legislativo do Peru, permite aos cidadãos criarem propostas legislativas através das petições. Não há espaço para assinaturas, mas o *site* informa que todas são analisadas. Também é possível votar e discutir todos os projetos em tramitação no parlamento.

A síntese da participação política por meio dos *websites* legislativos pode ser acompanhada na tabela a seguir.

PARLAMENTOS		Europeus	Latino-americanos
Sem ferramentas de participação política <i>online</i>		14 (55,8%)	12 (63%)
Com ferramentas que permitem participar nas três fases do processo legislativo (elaborar, discutir e votar/e ou assinar)		5 (18,5%)	2 (10,5%)
Com ferramentas que permitem elaborar propostas legislativas		12 (44,4 %)	4 (21%)
Com ferramentas que permitem analisar/discutir propostas legislativas		8 (29,6%)	6 (31,5%)
Com ferramentas que permitem votar/assinar propostas legislativas	Votar	2 (7,4%)	3 (15,8%)
	Assinar	7 (30%)	1 (5,2%)

Tabela 2: Participação política no processo legislativo através de ferramentas digitais

O estudo demonstrou ainda que os recursos digitais de participação política oferecidos pelos *websites* legislativos de ambos os continentes permitem aos cidadãos envolverem-se a níveis similares de profundidade e criatividade no processo legislativo dos parlamentos, embora nenhuma das ferramentas permita que a experiência cidadã ultrapasse o limite da sugestão. Tanto na América Latina quanto nos países membros da União Europeia foram encontrados parlamentos com níveis máximos de envolvimento com o cidadão, conforme os critérios adotados nessa pesquisa, baseados nos níveis de: 1) elaborar 2) discutir e 3) votar (votar ou assinar).

Quanto ao nível de “conhecer”, houve um acentuado predomínio de parlamentos do continente europeu (88,9%) em relação aos Latino-americanos (42,1%) que oferecem serviços voltados para a educação cívica.<sup>108</sup> Por outro lado, foi observado que algumas casas legislativas mais profundamente

---

<sup>108</sup> Oferecem estes serviços, na América Latina, os seguintes países: Argentina, Brasil, Colômbia, Equador, Haiti, México, Nicarágua e Peru. Na Europa, os países que oferecem são: Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Croácia, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Países Baixos, Polónia, Portugal, República Checa, Roménia e Suécia. Não se está a considerar, nesta análise, o nível qualitativo dos recursos voltados para a educação cívica, mas apenas o facto de existirem (Anexos I e II).

envolvidas na participação política nos dois continentes não oferecem qualquer atividade cívica à sociedade (10,5% na América Latina e 7,4% na Europa)<sup>109</sup> e outras, que não oferecem qualquer ferramenta de participação política ao cidadão, disponibilizam recursos voltados para a educação cívica, ainda que de forma tímida (31,5% na América Latina e 33,3% na Europa)<sup>110</sup>.

Os públicos destinatários das atividades de educação cívica são variados (estudantes, professores, profissionais de áreas específicas, comunidade em geral, crianças, jovens, universitários) dependendo do parlamento. São cursos, concursos, competições, materiais didáticos, programas “Parlamentos jovens” e diversos outros que, em geral, procuram inserir os cidadãos em atividades relacionadas com o próprio poder legislativo ou com temas políticos, como, por exemplo, a democracia, que é o mais amplamente oferecido pelos parlamentos, conforme os dados obtidos.

Em alguns portais foram encontrados espaços específicos para a participação cidadã, mas apenas tinham informações gerais sobre visitas, funcionamento da casa legislativa, possibilidade de assistir a sessões plenárias ou de fazer perguntas gerais pela Internet. Isso aconteceu tanto em parlamentos da América Latina quanto da União Europeia. Esses dados não foram contabilizados para efeitos de participação política ainda que estivessem num espaço específico, no *site*, destinado a esse efeito.

Na *homepage* do *site* de Cuba, por exemplo, o *link* para “atención a la población” (atenção à população) só continha um espaço para apresentar sugestões e opiniões de forma geral, através de *e-mail*. O mesmo ocorreu com os *websites* do Parlamento de El Salvador e das Honduras, que possuíam *links* diretos para o título “participação cidadã”, mas ofereciam apenas um formulário para manifestação de forma geral.

Na Croácia, o *website* listava uma série de oportunidades classificadas como “participação do cidadão na política”, tais como visitas ao parlamento, programas educacionais e acesso à informação pública, mas nenhuma delas se encaixa nas definições de participação política. O mesmo ocorreu no Parlamento da Bulgária. O *website* legislativo possuía um *link* específico para a participação política, mas apenas com informações gerais sobre referendos e formas de envolvimento da sociedade civil na política, sem oferecer, de facto, qualquer recurso digital de participação naquela casa legislativa.

Em suma, através dessa pesquisa de prospeção inicial, foi possível perceber que ainda há um grande abismo na era da Internet e das TIC entre os parlamentos mais recetivos à participação cidadã,

---

<sup>109</sup> América Latina (Chile, Costa Rica) Europa (Estónia, Malta).

<sup>110</sup> América Latina (Colômbia, Cuba, El Salvador, Equador, Haiti, México) e Europa (Bulgária, Croácia, Eslováquia, Eslovénia, Grécia, Hungria, Irlanda, Países Baixos, Suécia). Não foram considerados, como participação política, para efeitos deste cálculo, os recursos extras, pois não permitem contribuir para uma das três fases do processo legislativo, com os critérios definidos para esta pesquisa.

através de plataformas institucionais digitais, bem como apurar aqueles que não oferecem, nos seus *websites*, qualquer tipo de relacionamento com o cidadão: 63% na América Latina e 55,8% na Europa. Nem mesmo a Suécia, apontada em pesquisas internacionais como um dos países mais democráticos do mundo (The Economist, 2020), oferece qualquer oportunidade aos seus cidadãos de participarem na política através dos portais parlamentares. Pode-se concluir, dessa forma, que a oferta de oportunidades participativas nos *websites* legislativos não está diretamente vinculada ao desenvolvimento democrático do país.

Quanto aos três *websites* legislativos latinos que apresentaram restrições de acesso (do Panamá e do Senado Boliviano, que não permitiram visualização, e da Nicarágua, que permitiu somente um primeiro acesso), não foi possível confirmar o motivo para isso ocorrer. É provável que tenha sido algum sistema de proteção contra tentativa de invasão externa, em especial por se tratar de outro país. No entanto, entende-se que, num mundo globalizado e interconectado via Internet, os parlamentos não devem ser abertos apenas aos cidadãos do país, mas a todos.

Tanto na Europa quanto na América Latina foram encontrados parlamentos que permitem aos indivíduos participar das mais diversas formas e aos mais variados níveis no legislativo/político. As melhores plataformas digitais oferecem experiências mais profundas e variadas de envolvimento cidadão por meio de recursos que não se limitam à sugestão de novas leis ou a alteração de outras já existentes. Essas plataformas proporcionam também uma série de possibilidades extras, como, por exemplo, o uso do *crowdlaw* na elaboração da proposta cidadã, a possibilidade de discutir e votar na plataforma, o acesso a estatísticas e gráficos com o resultado da participação, entre outras.

Embora não se trate de uma pesquisa comparativa, devido, principalmente, à falta de rigor metodológico para tal classe de pesquisa, a análise exploratória das ferramentas e plataformas digitais apontou também que, percentualmente, há uma maior quantidade de parlamentos europeus envolvidos na participação cidadã do que latinos. Foi possível perceber ainda que, proporcionalmente, a Europa ostenta uma maior quantidade de parlamentos preocupados em oferecer plataformas digitais mais completas, com múltiplas oportunidades participativas focadas no processo legislativo.

O destaque da Europa deixa em aberto uma questão: ele deve-se especialmente ao tradicional Instituto das Petições, que migrou do analógico para o digital e faz parte de grande parte das plataformas de participação civil dos *websites* legislativos do continente? Na América Latina, a participação política no parlamento apenas teve início a partir do aparecimento da Internet e das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) há pouco mais de duas décadas. A Europa é também

o berço dos primeiros parlamentos e ostenta um desenvolvimento social, político e económico superior ao dos países latinos.

Se essa pesquisa tivesse sido realizada em todos os parlamentos europeus e americanos, os dados seriam ainda mais favoráveis à Europa e teriam colaborado para aprofundar as diferenças existentes entre os *websites* legislativos dos dois continentes. Essa afirmação deve-se à inclusão dos países da América Central, onde se encontram os piores índices de desigualdades da América, e, por outro lado, à inserção de alguns países europeus cuja a participação política nos *websites* legislativos está entre as melhores do planeta, a exemplo da Escócia, do Reino Unido e da Ucrânia.

Essa diferença aponta em direção a pesquisas que atestam que os níveis de participação política de cada país dependem de uma ampla gama de fatores que incluem características sociais, económicas e políticas de cidadãos dessas localidades (Newton & Giebler, 2008), algumas com altas taxas de corrupção. São dados que se refletem no tipo de relacionamento que os parlamentos mantêm com os cidadãos (The Economist, 2020), como apontam as pesquisas na área (Arnold, 2012; Monteiro, 2015).

Mas, em termos gerais, a análise exploratória permite inferir que, embora exista uma maior quantidade de parlamentos europeus envolvidos na participação política em relação à América Latina, ambos os continentes possuem *websites* legislativos que permitem aos cidadãos intervir, a nível de sugestão, nas três fases do processo legislativo. Dessa forma, é possível afirmar que as tecnologias digitais de participação política dos parlamentos contribuem para atender parcialmente aos critérios democráticos estipulados por Francisco Marques (2008, 2009, 2010a), com o objetivo de estabelecer uma democracia mais forte entre Estado e cidadão, através de *websites* institucionais.

No caso das três premissas defendidas por Marques, as plataformas digitais a) permitem ao cidadão contribuir mais diretamente para questões de interesse público (ainda que apenas a nível da sugestão), b) disponibilizam, nos respetivos *websites*, informações políticas e atividades cívicas e c) estimulam o envolvimento e a participação civil no processo de discussão e tomada de decisões. No entanto, ainda há muito a fazer para que todos esses três pressupostos sejam cumpridos de forma satisfatória, atendendo adequadamente às exigências para se estabelecer uma democracia mais forte (Arnstein, 2019; Pateman, 1992; Barber, 2003).

As próximas pesquisas vão demonstrar que há falhas e barreiras que precisam de ser corrigidas para que a participação política nos portais institucionais legislativos se converta em experiências democráticas mais profundas, com base nos pressupostos estipulados por Marques (2008, 2009, 2010a). Os dados também serão úteis para compreender que as tecnologias digitais dos

*websites* possuem potencial no sentido de contribuir para a inclusão de um público mais vasto e plural na participação política, ainda que, contudo, não garantam que isso aconteça.

O anonimato proporcionado pela Internet dificulta a discriminação e, dessa forma, permite uma maior participação de cidadãos independentemente de fatores como sexo, idade, raça, nível de escolaridade, perfil político, traços culturais ou outro tipo qualquer de característica pessoal que poderia ser limitadora num contexto presencial. Por outro lado, é preciso analisar um contexto mais amplo e geral, com base em pesquisas mais especializadas, para se determinar o caráter inclusivo e também exclusivo das tecnologias digitais.

São critérios relacionados com dificuldades de acesso à Internet ou com pessoas que não possuem recursos materiais e cognitivos para, por exemplo, adquirir um computador e saber operá-lo adequadamente. No entanto, as pesquisas empreendidas ajudaram a compreender que esses filtros de exclusão ocorrem em níveis anteriores que, em cadeia, alcançam outros segmentos, entre eles as tecnologias digitais dos parlamentos. Em suma, a pesquisa de prospeção exploratória realizada permitiu conferir que as ferramentas institucionais de participação política dos *websites* legislativos não possuem, por si só, um caráter de exclusão. Mas há filtros de exclusão relacionados com condições económicas, culturais e políticas, por exemplo, que ocorrem em níveis anteriores e que limitam o envolvimento do cidadão no processo político, mesmo que o cenário seja de inclusão.

É preciso considerar também que o relacionamento de um parlamento digital com a sociedade não se restringe à participação política no processo legislativo. Inclui ainda todo o vasto campo da comunicação pública da instituição através dos meios de comunicação internos e as redes sociais, entre outros canais e serviços oferecidos que permitem a manifestação popular. É importante, portanto, conhecer também mais profundamente esses canais para se compreender, num âmbito mais amplo, como ocorre esse processo de comunicação.

Esse é o objetivo do estudo seguinte. Entretanto, devido à dificuldade de se proceder a um levantamento minucioso de todos os 46 parlamentos observados nessa primeira pesquisa, a investigação a seguir debruçou-se apenas sobre o Senado do Brasil. O objetivo principal foi observar e descrever não só como ocorre o processo de comunicação, mas também como funciona cada um dos recursos de participação política do e-Cidadania, plataforma institucional digital de participação política da instituição.

Essa descrição detalhada foi importante para compreender mais profundamente de que forma um parlamento digital procura envolver-se com o cidadão. A análise do *website* legislativo permitiu entender também qual a funcionalidade das ferramentas digitais com base nas três fases do processo

legislativo; ou seja, quais as que estão voltadas para a elaboração, análise e votação de propostas legislativas. Quanto ao limite da intervenção popular, a pesquisa demonstrou que, à exceção de algumas poucas situações pontuais e específicas, como a consulta popular, o Senado não permite ao cidadão ultrapassar o limite da sugestão para participar mais expressivamente no processo de decisão política.

Portanto, embora as ferramentas digitais possibilitem ao cidadão colaborar mais diretamente no processo político, não é possível afirmar, pela análise realizada, que a contribuição cidadã tem o poder de influenciar a decisão política de alguma forma. Esse tipo de afirmação só seria possível se houvesse uma interação entre parlamentares e cidadãos que demonstrasse que os *inputs* populares estão a ser tidos em consideração pelo Parlamento com o objetivo de gerar resultados (*outputs*) positivos para a sociedade.

Foi observado, no entanto, que em alguns casos específicos, o Parlamento apresenta indícios de que a participação do cidadão poderá refletir-se na tomada de decisão política. É o caso, por exemplo, das consultas públicas realizadas no âmbito de projetos específicos, situação em que o *website* informa que o resultado será utilizado para fins de decisão política.

É necessário destacar ainda que as informações e recursos dos *sites* não são perenes e, portanto, podem ser retirados ou mesmo deslocados de páginas. Dessa forma, os relatos realizados com base na observação podem variar de um dia para outro ou mesmo de uma legislatura para a outra, de acordo com a política de quem está no comando do Parlamento. O *site* do “Senador Constitucional do Chile”, localizado, durante a pesquisa, na *homepage* do portal legislativo para que o cidadão pudesse fazer sugestões em relação à nova carta magna que estava sendo elaborada, é um exemplo de ferramenta participativa criada para um período específico<sup>111</sup>.

Esta pesquisa inicial de prospeção de cunho exploratório mostrou-se importante ao indicar que há grandes diferenças entre os parlamentos que permitem, através dos seus *websites*, uma maior participação política dos seus cidadãos e aqueles que são meramente informativos. No entanto, consideramos necessário demonstrar como funciona um parlamento digital no que toca ao processo de comunicação com a sociedade, em especial através das ferramentas institucionais digitais de participação política. Esse é o objetivo da próxima secção.

---

<sup>111</sup> A página de participação política do *website* do Senado do Chile criou um *link* específico, com o título “Senador Constitucional do Chile”, para que os cidadãos pudessem participar, com sugestões, na elaboração da nova Carta Magna do país. De facto, em meados de junho de 2021, quando esta tese estava a ser concluída, este *link* já não existia.

#### 4.3 ESTUDO DE CASO: DESCREVENDO E ANALISANDO O E-CIDADANIA

Conforme anunciado na metodologia, nesta segunda frente de pesquisa, o estudo de caso do Senado Federal brasileiro com foco no e-Cidadania foi desenvolvido com base em três dimensões: (a) Pesquisa descritiva e analítica; (b) Inquérito com usuários; (c) Entrevista em profundidade com gestores.

##### 4.3.1 Pesquisa descritiva e analítica

Em 2020, o Parlamento brasileiro foi um dos primeiros a conseguir, num espaço de tempo tão reduzido, adaptar-se totalmente a um sistema remoto de registo de presenças e votação nas comissões parlamentares e no plenário. O sucesso da experiência brasileira com o Sistema de Deliberação Remota (SDR) foi reconhecido mundialmente, em especial por se tratar de um parlamento complexo, composto por 594 parlamentares (513 deputados e 81 senadores) e cerca de 20 mil funcionários.

O modelo adotado no Brasil foi reproduzido por parlamentos em todo o globo e retratado em fóruns parlamentares internacionais<sup>112</sup>, a exemplo do *Commonwealth*<sup>113</sup>, do Conselho Europeu, do *National Democratic Institute*<sup>114</sup> e do ParlAméricas (Almeida, Vaz, & Kimaid, 2020). O SDR demonstrou que até mesmo as sessões de votação podem ser realizadas digitalmente e com a mesma segurança do modelo tradicional e presencial, consolidando definitivamente a existência dos chamados parlamentos digitais.

O e-Cidadania foi inaugurado em 2012, mas já passou por distintas adaptações. Pouco tempo após o início do funcionamento, a plataforma converteu-se rapidamente no serviço mais acessado do Senado Federal, tornando-se responsável por mais de metade dos acessos de toda a página da instituição, na Internet. O Portal de notícias da Casa, por exemplo, o *link* mais acessado do Senado antes da criação da plataforma digital, tem, atualmente, cerca de metade dos acessos do e-Cidadania.

---

<sup>112</sup> Informações acedidas em <https://www.camara.leg.br/noticias/674165-experiencia-brasileira-de-parlamento-digital-e-destaque-no-exterior/>, <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/05/18/sesoes-remotas-do-senado-tornam-se-exemplo-para-parlamentos-das-americas> e <http://sindilegis.org.br/experiencia-exitosa-de-solucoes-virtuais-adotadas-pelo-parlamento-brasileiro-e-destaque-em-publicacao-internacional/>.

<sup>113</sup> A *Commonwealth* é uma associação voluntária de 53 países soberanos, a maioria de ex-colônias britânicas, sob a coordenação do Reino Unido.

<sup>114</sup> O *National Democratic Institute* é uma organização sem fins lucrativos e não partidária cujo principal objetivo é aumentar a eficácia de instituições democráticas em todo o mundo através da participação do cidadão, abertura e responsabilidade do governo.

<b>ACESSOS (em milhões)</b>	<b>De 1/12/2017 a 30/11/2020</b>	<b>PERCENTAGEM</b>
<i>Website</i> do Senado	469 399 637	100%
e-Cidadania	239 787 251	51%
Portal de notícias	121 049 380	26%
Outros	108 563 006	23%

Tabela 3: Acessos ao *website* do Senado

A plataforma digital de participação política do Senado Federal brasileiro opera com três ferramentas básicas<sup>115</sup>: ideia legislativa, evento interativo e consulta pública, além da Oficina Legislativa na Escola, um programa criado no final de 2020 e centrado na educação cívica de professores e alunos. O resultado da participação cidadã é disponibilizado na íntegra, no e-Cidadania, através de dados estatísticos e gráficos que indicam as ideias legislativas e as consultas públicas mais populares, bem como todos os eventos interativos que estão previstos, com datas, formas de acesso e contribuição de cada cidadão, entre outros dados. Essas informações são atualizadas diariamente e disponibilizadas num relatório que, no final de cada ano, é consolidado num outro relatório com o resultado de toda a participação cidadã desde a criação da plataforma, em 2012.

A seguir apresenta-se uma explicação mais detalhada de cada uma das ferramentas do e-Cidadania.

### **a) Ideia Legislativa**

A “ideia legislativa” permite a qualquer cidadão apresentar sugestões de novas leis<sup>116</sup>, que ficam abertas para recolha de assinaturas de cidadãos durante quatro meses. Se, nesse período, atingir a marca de, no mínimo, 20 mil assinaturas, a sugestão recebe um número e é enviada para análise da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH)<sup>117</sup>, que nomeia um senador como relator para emitir um parecer sobre a proposta. Se for considerada viável, a sugestão cidadã é

<sup>115</sup> Todas essas informações constam do *site* do e-Cidadania, acedido em <https://www12.senado.leg.br/ecidadania>.

<sup>116</sup> Trata-se apenas de uma sugestão, não sendo, portanto, uma proposta legislativa acabada e em formato jurídico, com emenda, artigos e justificações. As sugestões consideradas inconstitucionais ou ofensivas a alguma instituição ou a algum tipo de tradição são desconsideradas.

<sup>117</sup> A CDH foi criada em 2001 para atuar como um fórum da sociedade civil organizada, onde órgãos, associações de classe e sindicatos pudessem intervir diretamente no sistema legislativo para apresentação de sugestões de projetos de lei ou aprimoramento das normas já existentes, através de iniciativa legislativa.

convertida em proposta legislativa elaborada pela CDH e passa a tramitar pelas restantes comissões do Senado como qualquer outra proposta legislativa.

Por outro lado, se for considerada inadequada, a sugestão recebe um parecer com a justificação da recusa e é arquivada<sup>118</sup> no âmbito da comissão, mas ainda continua a figurar na página do e-Cidadania como uma sugestão cidadã, ao lado das outras ideias legislativas apresentadas que não atingiram 20 mil assinaturas.

Numa entrevista concedida para esta tese, o coordenador do e-Cidadania, Alisson Bruno Queiroz<sup>119</sup>, informou que tem sido comum a adoção, pelos senadores, de ideias legislativas que estão disponíveis no Portal, mesmo que não tenham obtido um apoio particularmente expressivo. É o caso, por exemplo, do projeto de lei que prevê o ensino de libras a surdos e ouvintes nas escolas inclusivas<sup>120</sup>. Apresentada em outubro de 2018, a sugestão cidadã foi enviada ao e-Cidadania em libras (linguagem de sinais), num vídeo. Embora tenha alcançado apenas 24 apoios, a ideia inspirou uma senadora a elaborar o projeto de lei e a citar, na justificação, que se tratava de uma sugestão popular<sup>121</sup>.



Figura 6: Como funciona a “ideia legislativa”  
Fonte:- Portal e-Cidadania<sup>122</sup>

Muitos autores e apoiantes de ideias legislativas também as inserem nas suas redes sociais particulares com o objetivo de ampliar o número de assinaturas ou iniciar um debate sobre o tema (J. Silva, 2018). O e-Cidadania disponibiliza informações detalhadas sobre todas as ideias legislativas apresentadas, com o nome e a região de residência do proponente e o número de apoios que a

<sup>118</sup> Informações disponíveis em <https://legis.senado.leg.br/comissoes/download?tp=atribuicoes&colegiado=834>.

<sup>119</sup> Entrevista pessoal concedida em novembro de 2020.

<sup>120</sup> Disponível em [Ideia Legislativa - Ensino de Libras para Surdos e Ouvintes nas Escolas Inclusivas - IDEIA ENVIADA EM LIBRAS :: Portal e-Cidadania - Senado Federal](#).

<sup>121</sup> Disponível em [Consulta Pública - PL 5961/2019 :: Portal e-Cidadania - Senado Federal](#).

<sup>122</sup> Disponível em [Portal e-Cidadania - Senado Federal – estes sites não abrem](#)

proposta alcançou. Conforme o relatório consolidado do e-Cidadania de 6 de março de 2020 (Senado Federal, 2020a), nos oito primeiros anos de funcionamento, a plataforma recebeu 72 208 ideias legislativas.



Figura 7: Quadro resumido da participação cidadã através do “ideia legislativa” desde 2012  
Fonte: Senado Federal (2020a)

Desse total, 156 ideias populares obtiveram mais de 20 mil assinaturas até ao dia 6 de março de 2020, um total de 43% (67) foram rejeitadas pela CDH e 41,5% (65) ainda estavam em análise pela comissão. Uma única proposta (0,5%) que tinha alcançado o apoio mínimo ainda não fora enviada para análise dos senadores e outras 15% (23) já tinham sido transformadas em projetos de lei (PL) ou propostas de emenda à Constituição (PEC), conforme demonstra o gráfico abaixo.

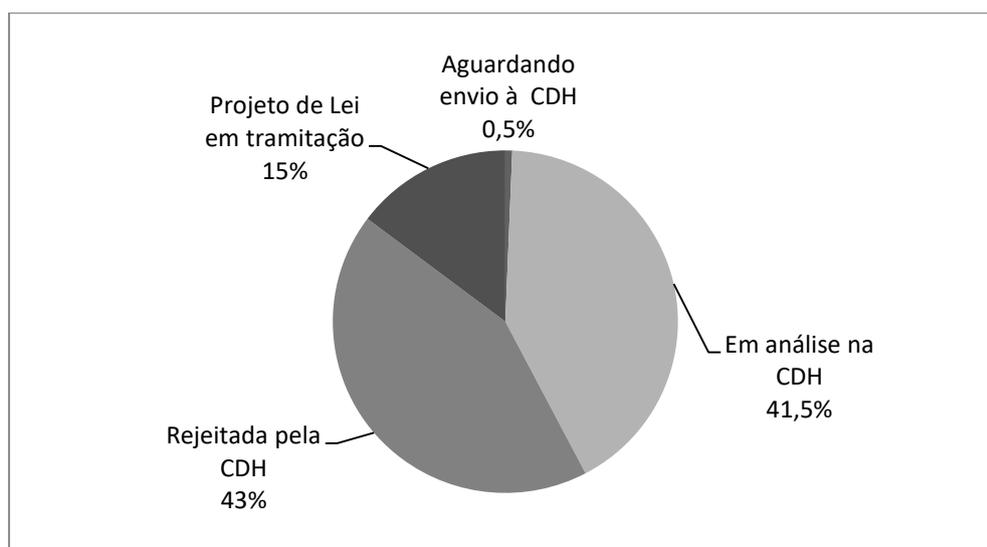


Gráfico 1: Quantidade de ideias legislativas com mais de 20 mil apoios entre 2012 e 2020 (%)  
Fonte: (Senado Federal, 2020a)<sup>123</sup>

<sup>123</sup> Acedido em <https://www.senado.gov.br/bi-arqs/Arquimedes/ecidadania/rel-ideia-legislativa-completo-pdf.pdf>.

Em fevereiro 2020, o Senado aprovou o primeiro projeto de lei oriundo de uma sugestão popular encaminhada pelo e-Cidadania. A proposta é acerca da inclusão da fibromialgia no rol das doenças dispensadas de carência para recebimento de subsídios como auxílio-doença e reforma por invalidez. A sugestão, apresentada ao Senado em março de 2019, foi encaminhada para análise e votação na Câmara dos Deputados. Se for aceite, segue para aprovação presidencial.<sup>124</sup>

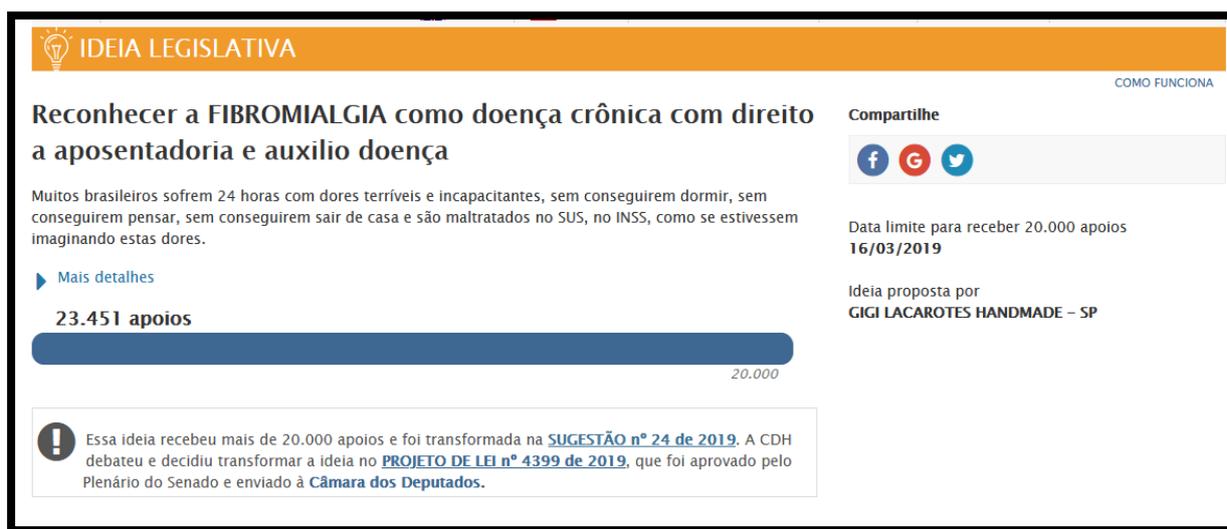


Figura 8: Primeira proposta cidadã aprovada no Senado  
Fonte: Senado Federal (2020a)

### ***b) Evento interativo***

Todas as audiências públicas, debates de autoridades, seminários, sessões de debate temático e outras reuniões públicas do Senado são obrigatoriamente interativas, abertas a perguntas e a comentários de cidadãos. Até ao final de 2015, essas atividades eram interativas somente com a autorização dos parlamentares. Mas a partir de 2016, todos os eventos passaram a ser obrigatoriamente interativos e transmitidos ao vivo pela TV Senado, com exceção dos que exigem sigilo justificável.

Para participar, basta fazer um registo na página do e-Cidadania ou ligar gratuitamente para o “Alô Senado”. As perguntas e comentários dos usuários são encaminhados aos parlamentares responsáveis pela condução do evento e ficam disponíveis para discussão entre os cidadãos, durante a reunião, no próprio e-Cidadania.

<sup>124</sup> Se a Câmara aprovar alguma emenda de mérito à proposta, volta para nova análise no Senado, mas somente o artigo alterado. Aprovada ou não a emenda, segue para sanção presidencial sem a necessidade de passar novamente pela Câmara. Até à conclusão desta tese, a Câmara dos Deputados ainda não tinha deliberado sobre a proposta.

Nem sempre, no entanto, todas as questões e opiniões cidadãs são lidas durante as audiências, especialmente quando o evento é muito concorrido e o tempo é escasso. Cabe ao senador decidir a leitura de uma ou mais perguntas populares ou mesmo a não leitura. Mas a praxe tem sido ler e responder pelo menos duas perguntas ou comentários. Em alguns casos, os especialistas convidados para o evento respondem às questões posteriormente, diretamente ao autor, por *e-mail*, pelo e-Cidadania ou mesmo pela TV Senado, quando procurados pela emissora.

Todos os eventos interativos realizados pelo Senado desde 2013 podem ser acedidos através da página do e-Cidadania, que informa a data, a comissão em que foram realizados, as perguntas ou comentários feitos e os nomes dos cidadãos que participaram. Se as perguntas forem lidas e respondidas, a plataforma ainda disponibiliza um vídeo com o momento. As participações que se referem a projetos em tramitação na instituição são enviadas aos respectivos relatores das matérias, que, quando as aproveitam, registam, no próprio relatório, o nome do usuário que a sugeriu. Nesses casos, a equipa do e-Cidadania informa ao autor da proposta que a colaboração dele foi aproveitada pelo parlamentar.

A seguir, apresentamos um exemplo de evento interativo e de que forma fica armazenado na página do e-Cidadania para consulta de qualquer cidadão<sup>125</sup>.

---

<sup>125</sup> Exemplo de evento interativo disponibilizado pelo *site* do Senado. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaoaudiencia?id=16408>.

The screenshot shows a web interface for an interactive event. At the top, it says 'EVENTO INTERATIVO' in a green bar. Below that, the event details are: 'Audiência Pública CDH Encerrado 09/07/2019 - 09:00'. The main title is 'Uso da cannabis para fins medicinais (SUG 6/2016)'. There are social media icons for Facebook, Google+, and Twitter. A notification box states: 'Alguns comentários foram citados no Relatório da SUG 6/2016. Veja nos Documentos de referência.' Below this is a video player showing 'CDH Maconha medicinal (09/07/2019)' with a play button and a speaker icon. The video title also includes 'SENADOR PAULO PAÍM (PT-RS) CDH Presidente da Comissão de Direitos Humanos 09 jul 19'. To the right of the video is a section titled 'PERGUNTAS E COMENTÁRIOS (426)' with a button to 'Imprimir declaração de participação no evento'. Below this are four question entries, each with a 'LIDO AO VIVO' and 'VER LEITURA' button. The questions are:
 

- APARECIDA DO CARMO PEREIRA VECCHIO - SP: 'A cannabis é uma esperança para as famílias de autista severo que vive dopado por psicotrópicos. Será fornecido pelo SUS?' (18h49 - 07/07/2019)
- JULIA RIBEIRO - MG: 'Tendo conhecimento da forte influência religiosa nos cenários brasileiros, seria esta um entrave para a regularizada desta pauta?' (00h38 - 08/07/2019)
- GUILHERME MARTINS - DF: 'Comprovação da eficiência da cannabis medicinal já existe. o Mevatyl já é vendido nas farmácias. Por que não é possível a produção nacional?' (11h55 - 08/07/2019)
- MARILENE DA COSTA OLIVEIRA - PR: 'Porque o governo se recusa a levar em consideração todas, pesquisas feitas pelas universidades no país a fora?' (11h55 - 08/07/2019)

 At the bottom left of the interface, there are buttons for 'Pautas e Convidados' and 'Documentos de referência'.

Figura 9: Exemplo de evento interativo

Fonte: <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaoaudiencia?id=16255>

O e-Cidadania também disponibiliza, na sua página, uma declaração de participação aos cidadãos que fazem perguntas e comentários. O documento é emitido com os dados, o código de autenticidade e a possibilidade de ser utilizado, quando for o caso, como comprovativo das horas complementares de estudo exigidas por algumas universidades. Alguns professores também utilizam os eventos interativos como recursos didáticos nas suas aulas, enquanto atividade ou para avaliação de alunos<sup>126</sup>.

Segundo o relatório consolidado do e-Cidadania, de fevereiro de 2013<sup>127</sup> a 6 de março de 2020 foram realizados 2 354 eventos interativos no Senado.

<sup>126</sup> Exemplo de um professor de pós-graduação da Universidade de Brasília que utilizou uma audiência da Comissão de Meio Ambiente do Senado como recurso didático numa atividade realizada em sala de aula: <https://www12.senado.leg.br/tv/programas/noticias-1/2019/09/curso-de-engenharia-florestal-adota-conteudo-de-audiencias-publicas-do-senado>.

<sup>127</sup> Data em que começaram os eventos interativos.



Figura 10: Quadro resumido do total de eventos interativos de 2013 a 2020  
Fonte: Senado Federal (2020a)

Apenas em 2019, o Senado realizou 601 eventos interativos, dos quais 438 (72,88% do total) tiveram perguntas lidas ao vivo, ou posteriormente em programas da TV Senado. Algumas manifestações de cidadãos são também exibidas nos créditos da emissora durante os eventos (Senado Federal, 2020a).

### ***c) Consulta pública***

A terceira ferramenta de participação popular do e-Cidadania, a “consulta pública”, permite aos cidadãos comentarem ou fazerem sugestões sobre qualquer proposta em tramitação no Senado, além de se manifestarem a favor ou contra as propostas, votando “sim” ou “não”. Com base nos dados do relatório consolidado do e-Cidadania, 8 820 propostas do Senado foram avaliadas de 2013 até ao dia 6 de março de 2020, somando um total de 21 238 568 votos (Senado Federal, 2020a, p. 9).

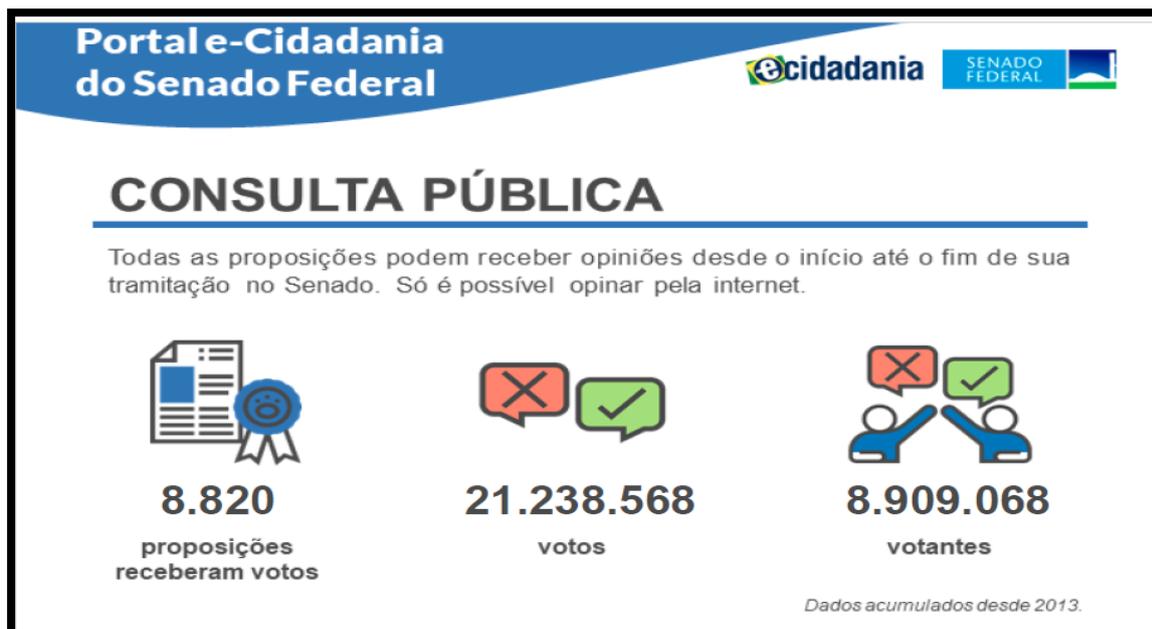


Figura 11: Quadro resumido da participação popular em consulta pública de 2013 a 2020  
 Fonte: Senado Federal (2020a)

Embora tenha demonstrado maior eficiência em relação às formas de participação *offline*, o e-Cidadania e outras plataformas similares enfrentam várias barreiras para alcançar uma participação mais ampla e transparente. Uma delas é a falta de recursos humanos tanto para operar a plataforma como para desenvolver novas funcionalidades que tornem o e-Cidadania mais moderno e eficiente.

#### **d) Oficina legislativa na escola**

Criada em novembro de 2020, a Oficina Legislativa na escola<sup>128</sup> é um programa didático de cunho cívico com o objetivo de aproximar professores e alunos do processo legislativo e ajudar na formação de cidadãos mais conscientes e participativos. A oficina compreende cinco aulas disponibilizadas ao professor para que estimule os alunos do ensino fundamental e médio a elaborar projetos de leis focados em melhorar o país. No final das atividades, as ideias mais votadas pelos colegas são inseridas no e-Cidadania para receberem apoios de outros cidadãos. Se atingirem 20 mil apoios, são analisadas pela CDH.

<sup>128</sup> Mais informações podem ser acedidas diretamente no Manual da Oficina Legislativa, disponível em [file:///D:/Downloads/Oficina%20Legislativa%20-%20Planos%20de%20aula%20\(1\).pdf](file:///D:/Downloads/Oficina%20Legislativa%20-%20Planos%20de%20aula%20(1).pdf).



Figura 12: Oficina Legislativa na Escola

Fonte: <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/oficinalegislativa>

Essas quatro ferramentas apresentadas são apenas alguns dos exemplos que comprovam o grande potencial que o ambiente institucional digital possui — embora sem garantias — para ampliar e aprimorar o relacionamento entre governo e sociedade. Embora o estudo específico do Senado Federal do Brasil não permita tecer generalizações a outros parlamentos, a análise descritiva demonstrou a capacidade dos *websites* legislativos para oferecer uma vasta quantidade e qualidade de ferramentas de participação política.

Todas as contribuições de cidadãos apresentadas desde 2012, quando o e-Cidadania foi criado, continuam disponíveis para consulta pública, acompanhadas de dados estatísticos relativos à quantidade de assinaturas recebidas, bem como o nome do autor e dos cidadãos que apoiaram as propostas, entre outros dados. As sugestões podem ser apresentadas também em linguagem em libras, o que demonstra um bom nível de acessibilidade.

Por outro lado, a simples existência da plataforma não significa que as contribuições cidadãs (*inputs*) sejam automaticamente transformadas em benefícios para a sociedade (*outputs*), mesmo quando são convertidas em propostas legislativas. Se não houver interesse político, ficam paradas nas comissões, sem análise, até que sejam arquivadas. É importante ressaltar ainda que o envolvimento e a participação dos cidadãos no processo político não se dá apenas através da disponibilização de mecanismos participativos, dependendo de uma série de outros fatores relacionados com informação,

motivação e canais de influência política (Marques, 2008). O aprofundamento da experiência participativa também depende da disposição dos representantes políticos para compartilhar o poder com os representados; ou seja, de serem mais porosos<sup>129</sup> (S.Silva 2009) aos cidadãos, no sentido de ouvir e levar em conta as contribuições populares para que a participação política não se transforme num mero repositório de sugestões.

Trata-se, mais especificamente, de demover, da cultura política, o poder simbólico de campo político (Bourdieu, 1998, 2011) que possibilita aos representantes privatizarem a esfera política, permitindo aos civis somente a escolha dos ocupantes desses cargos e, mesmo assim, com base numa lista já previamente selecionada com os nomes aceites pela esfera política.

Essa descrição de cunho mais exploratório sobre o e-Cidadania não encerra a discussão sobre as plataformas institucionais digitais de participação política dos parlamentos. Trata-se de um tema ainda relativamente novo, que exige estudos mais especializados com o objetivo de investigar de que forma a participação política (*inputs*) contribui efetivamente para trazer resultados (*outputs*) positivos à sociedade. Um dos problemas que se apresentam para futuras pesquisas é o aproveitamento, pelo parlamento, da contribuição popular no processo legislativo, que depende do interesse político para se efetivar.

É importante compreender também a percepção que o público que submete ideias legislativas com potencial de se tornarem leis possui sobre o processo de participação como um todo. Quem é e o que pensa o cidadão que faz uso das plataformas digitais de participação política dos *websites* legislativos para participar do processo político? Qual é a percepção que ele tem em relação a essas ferramentas? O nível de participação oferecido pelos parlamentos favorece o aprimoramento do relacionamento entre parlamento e sociedade? Estas são algumas perguntas às quais se espera responder na secção seguinte, na tentativa de se compreender o nível de satisfação da sociedade em relação às tecnologias digitais de participação política dos parlamentos.

---

<sup>129</sup> Vocábulo utilizado por Sivaldo Silva, com o sentido de afirmar que as representantes políticos precisam ser mais permeáveis às vontades populares.

**4.3.1.1 Contexto: participação política em época de COVID**

Uma vez que esta pesquisa foi realizada no período em que eclodiu a pandemia de SARS-CoV-2<sup>130</sup>, convém situarmos os dados sobre a participação política *online* no Senado brasileiro, tendo em conta este cenário.

O funcionamento remoto do Parlamento brasileiro (Senado Federal e Câmara dos Deputados) teve início no dia 16 de março de 2020, quando os parlamentares decidiram colocar todos os funcionários em trabalho remoto, a partir das suas residências e iniciar o processo de votações remotas, que já estava em estudo pelas duas casas. Devido à dificuldade em se manter todas as atividades legislativas em pleno funcionamento, os parlamentares resolveram priorizar só as discussões e votações urgentes e relacionadas, sobretudo, com o combate à pandemia e suas consequências. As reuniões semanais das comissões permanentes deixaram de ocorrer e passaram a ser apenas extraordinárias para reuniões de autoridades em cargos que dependem de autorização do Poder Legislativo para tomarem posse e votação de propostas urgentes que, de acordo com as regras internas das instituições, deveriam passar obrigatoriamente por análise do Senado antes de seguirem para apreciação do Plenário.

A decisão de só serem discutidas as questões prioritárias para o país também afetou a análise das ideias legislativas enviadas pelo e-Cidadania, que deixou de ocorrer a partir de 16 de março de 2020, e assim continuaria até ao fim dos trabalhos remotos imposto pelo Senado Federal<sup>131</sup>. No entanto, como a plataforma continuou aberta para receber sugestões de cidadãos, o relatório anual do e-Cidadania demonstrou que 2020 superou o ano de 2019 em termos de participação política através da ferramenta “ideias legislativas”, conforme a tabela a seguir:

<b>Ideias legislativas cidadãos através e-Cidadania</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
Ideias apresentadas	11 750	15 316
Autores das ideias	7 745	9 538
Apoios recebidos às ideias	1 289 871	1 351 135
Apoiantes das ideias	958 199	941 744

Tabela 4: Comparativo das ideias legislativas, por situação, em 2019 e 2020  
Fonte: (Senado Federal, 2020b; 2021)

<sup>130</sup> O Sars-CoV-2, causador da Covid-19, é chamado de “novo” coronavírus porque faz parte de uma família mais ampla e já conhecida da comunidade científica. Alguns deles provocam doenças em seres humanos, mas nenhum alguma vez resultou numa pandemia como a que a humanidade está a viver desde o final de 2019, quando o vírus eclodiu na China, espalhando-se rapidamente para os restantes continentes.

<sup>131</sup> Até à conclusão desta tese, no final de junho de 2021, os trabalhos presenciais ainda não tinham recomeçado.

Apenas o elemento “apoiantes das ideias” foi maior em 2019, em comparação com 2020, ainda assim, por uma pequena diferença. Das 156 ideias legislativas que atingiram pelo menos 20 mil assinaturas em 2012, ano em que a plataforma foi criada, apenas 23 tinham sido convertidas em propostas legislativas pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) do Senado até ao final de 2019, número que subiu para 27 no final de 2020. No entanto, ao procurar a data de conversão dessas quatro novas ideias populares, os dados demonstraram que somente uma delas foi, efetivamente, apresentada ao e-Cidadania e transformada em proposta legislativa pela CDH durante o período de trabalhos remotos do Senado, a partir de 16 de março de 2020. A proposta foi considerada urgente porque tinha por objetivo “instituir o décimo quarto salário emergencial aos aposentados durante a pandemia causada pelo coronavírus<sup>132</sup>”.

As outras três contribuições populares já estavam a ser analisadas pela CDH antes da decisão em relação ao trabalho remoto e foram transformadas em propostas legislativas em reuniões que ocorreram entre os dias 6 e 16 de março de 2020; ou seja, da data do primeiro relatório analisado para esta tese (Senado Federal, 2020b) até ao dia em que a instituição decidiu interromper as atividades ordinárias (Senado Federal, 2021)<sup>133</sup>.

#### **4.3.1.2 Propostas populares rejeitadas ou sem análise**

Das 156 ideias legislativas cidadãs enviadas para análise da CDH do início de 2012 ao final de 2019, por terem atingido os 20 mil apoios exigidos pelo e-Cidadania, 65 ainda estavam a aguardar análise pela CDH em 6 de março de 2021 (Senado Federal, 2020b). A mais antiga tinha sido apresentada em abril de 2015 com o objetivo de acabar com a imunidade tributária das entidades religiosas (igrejas). De 2016, havia duas: uma de março, relativa a “criminalização da

---

<sup>132</sup> No Brasil, todos os trabalhadores com carteira assinada recebem, além dos 12 salários mensais por ano, o 13.º salário, uma gratificação salarial paga por lei, no mês de dezembro de cada ano, proporcional a 1/12 (um doze avos) do salário mensal recebido durante o ano. A sugestão popular instituiu um 14.º salário como abono anual, em 2020, aos segurados e dependentes do Regime Geral de Previdência Social que recebem auxílio por doença, auxílio por acidente ou aposentadoria, pensão por morte ou auxílio por reclusão. Em 9 de abril de 2021, quando esta tese estava a ser concluída, esta proposta, transformada no Projeto de lei 3657/2020, ainda estava no plenário, sem votação ou encaminhamento para outra comissão. Para acesso ao projeto, ver <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaoideia?id=136304>.

<sup>133</sup> Das outras três novas ideias legislativas, a primeira, que prevê o ensino de Libras para surdos e ouvintes nas escolas inclusiva havia sido apresentada ao e-Cidadania em fevereiro de 2019, contudo, obteve somente 24 apoios; ou seja, a quantidade foi insuficiente para ser analisada pela CDH, mas foi adotada por uma senadora e transformada no PL 5961, em dezembro de 2019. Esta proposta deveria, de facto, constar do relatório de 6 de março de 2020, apreciado para esta tese. No entanto, só foi incluída nos relatórios posteriores, porque, segundo o coordenador do e-Cidadania, Alisson Queiroz, ninguém o tinha informado que uma ideia legislativa que não tinha atingido os 20 mil apoios fora adotada por um parlamentar. Esse projeto de lei pode ser conferido em <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaoideia?id=139785>. A segunda ideia legislativa, convertida no PL 573 de 2020 pela CDH, em 9 de março de 2020, reduz a transferência de recursos para o Fundo eleitoral destinado a partidos políticos. Ver em <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaoideia?id=125927>. A terceira ideia legislativa, transformada em PEC 9/2020, em 13 de março de 2020, proíbe o corte e as restrições ao orçamento das instituições federais de ensino. Ver <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaoideia?id=122818>.

descriminalização por orientação sexual e identidade de gênero, equiparando ao crime de racismo”; e outra de outubro, para “isenção de Imposto de Renda e Imobiliário para polícias”.

A partir de 2017, os números aumentaram acentuadamente, conforme sintetiza a tabela a seguir:

2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL
1	2	17	25	20	65

Tabela 5: Quantidade de propostas populares em análise pela CDH em 6/3/2020  
Fonte (Senado Federal, 2020b)

Ainda das 156 ideias legislativas, 67 foram arquivadas sob justificações diversas. As mais comuns encaixavam-se em três categorias mais amplas de temas: a) idênticas a outras tramitando, aprovadas ou rejeitadas pela casa, b) de prerrogativa privativa do Poder Executivo, d) contrárias aos preceitos constitucionais e e) por ter chegado ao fim da legislatura sem transformação em proposta pela CDH ou não ter sido aprovado relatório favorável em nenhuma comissão depois de convertida em proposta.

Os assuntos tratados pelas propostas rejeitadas também eram diversos. Entre eles estava solicitação de isenção de Imposto de Renda ou aumento de remuneração em diferentes categorias profissionais, regularização do uso medicinal e recreativo da canábis, legalização do aborto, fim do Estatuto do Desarmamento, do Fundo Partidário e do voto obrigatório, entre outros.

Das ideias populares não aceites pela CDH, uma, em específico, chamou a atenção por se tratar de um tema que poderia contrariar os interesses dos parlamentares e, dessa forma, gerar dúvidas quanto à imparcialidade da sua apreciação. A sugestão 16, de 4 de abril de 2017, que obteve 43 319 apoios populares, previa o “fim da aposentadoria especial para senadores e deputados”. A justificação para o arquivamento era que outra sugestão popular, com o mesmo teor, já tinha sido convertida em proposta legislativa (PEC 53/2019)<sup>134</sup> e estava a tramitar pelas comissões, com o objetivo de “vedar a instituição de regimes de previdência próprio destinados a detentores de mandato eletivo”.

Embora a justificação esteja correta, não é possível afirmar que qualquer outra proposta venha a ser aprovada mais adiante, mesmo que tenha recebido milhares de apoios populares. Há outros critérios subjetivos, e nem sempre passíveis de serem comprovados, que podem apontar para uma

---

<sup>134</sup> Essas informações podem ser conferidas em <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaoideia?id=70037>.

possível parcialidade na análise pelos representantes eleitos. Um dos mais comuns é o histórico da tramitação das propostas legislativas. Utilizando-se, por exemplo, a tramitação da PEC 53/2019, alguns dados merecem atenção. A tramitação teve origem na sugestão popular n.º 43 de 19 de julho de 2017<sup>135</sup>, cujo texto inicial solicitava o fim da aposentadoria especial para governadores e presidentes da República.

Num primeiro momento, é possível constatar que a ementa à PEC<sup>136</sup> foi ampliada para incluir todos os detentores de mandato eletivo e não só os governadores e presidentes da República. No entanto, ao analisar-se a justificativa à apresentação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC), percebe-se que o cidadão que a sugeriu é o mesmo autor da sugestão 16/2017, rejeitada por já haver uma proposta em tramitação como o mesmo teor. Assim, como esclarece o texto da PEC 53, “a presente Sugestão visa a complementar a SUG n.º 16, de 2017, também apresentada por ele, que propõe o *fim da aposentadoria especial para senadores e deputados*”<sup>137</sup>.

Ao continuar a análise do histórico da tramitação, a PEC foi publicada no e-Cidadania em 19 de julho de 2017 e, após ter ultrapassado os 20 mil apoios, foi encaminhada à CDH no dia 28 de agosto do mesmo ano. No entanto, a sugestão só foi analisada e transformada em PEC pela comissão em 14 de março de 2019; ou seja, 19 meses depois, quando foi encaminhada ao Plenário do Senado, responsável pelo envio às comissões competentes para a discussão e análise. O Plenário encaminhou-a quase um mês depois (11/4/19) à Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), que, quase quatro meses depois (7/8/19), lhe designou um relator.

O artigo 118 do Regimento Interno do Senado estipula em 20 dias úteis o prazo máximo para o exame de propostas na CCJ e outros 15 dias úteis nas restantes comissões permanentes. Mas a PEC ainda permanecia sem o relatório<sup>138</sup> no dia 16 de março de 2020, quando os senadores resolveram interromper os trabalhos presenciais da instituição devido à crise sanitária causada pelo coronavírus. Daquela época até abril de 2021 (Senado Federal, 2021), quando esta tese estava a ser concluída, as votações do Senado, como já destacado, passaram a ocorrer somente em modo remoto e para analisar propostas consideradas urgentes.

Em suma, embora apresentada em julho de 2017 pelo e-Cidadania, a proposta popular transformada em proposta legislativa ainda estava parada na CCJ em abril de 2021.

---

<sup>135</sup> Ver em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/131192>.

<sup>136</sup> Sumário ou resumo do conteúdo da lei ou do projeto de lei, que aparece na parte inicial do texto.

<sup>137</sup> Ver em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7940769&ts=1594005603688&disposition=inline>. n

<sup>138</sup> Documento elaborado pelo relator que sugere a aprovação ou rejeição da matéria. Apenas após esse relatório é possível inserir a proposta na lista de votações da comissão.

Outra sugestão legislativa de origem cidadã com destino semelhante foi a que mais recebeu assinaturas desde a criação do e-Cidadania, em 2012<sup>139</sup>. Também com o objetivo de retirar benefícios aos parlamentares, a Sugestão (SUG) 30<sup>140</sup>, publicada na página do e-Cidadania em 11 de julho de 2017, alcançou 143 448 apoios nesse mesmo dia e seis dias depois (17/7/2017), quando foi publicada na página da CDH, já tinha atingido o marco das 253,8 mil assinaturas<sup>141</sup>. Com o objetivo de “acabar com o auxílio-moradia de juizes, deputados e senadores”, a sugestão foi votada e transformada na PEC 222/2019<sup>142</sup> pela CDH mais de dois anos depois (19/9/19). No plenário do Senado, foi lida e encaminhada quase três meses depois (12/12/19) à CCJ, onde ainda estava sem relator designado até abril de 2021<sup>143</sup>, data em que esta tese estava a ser concluída.



Figura 13: Apoios recebidos pela ideia legislativa antes de ser convertida em SUG 30 pela CDH  
Fonte: (Senado Federal, 2021)

Como todas as sugestões populares enviadas para análise da CDH entram em consulta pública automática até à decisão pela transformação em proposta ou pelo arquivamento, nos 26 meses em que esteve em análise pela comissão, a sugestão recebeu quase dois milhões (1 971 601) de votos favoráveis e apenas 10 611 votos contra, tornando-se também a sugestão popular mais apoiada por outros cidadãos desde a criação do e-Cidadania, em 2012<sup>144</sup>. O número desperta a atenção porque, se

<sup>139</sup> Dados de 8 de abril de 2021.

<sup>140</sup> Ver em [Ideia Legislativa - Fim do auxílio moradia para deputados, juizes senadores. :: Portal e-Cidadania - Senado Federal.](#)

<sup>141</sup> Ver em [Ideia Legislativa - Fim do auxílio moradia para deputados, juizes senadores. :: Portal e-Cidadania - Senado Federal.](#)

<sup>142</sup> Ver em [PEC 222/2019 - Senado Federal.](#)

<sup>143</sup> Dados de 9/4/2021.

<sup>144</sup> Neste ponto, é importante explicar que há quatro momentos distintos em que uma mesma ideia legislativa popular pode receber apoios favoráveis ou contrários de cidadãos. O primeiro ocorre quando é apresentada pelo cidadão. Sendo aceite pelas regras da plataforma, a ideia é publicada na página do e-Cidadania e tem até quatro meses para atingir os 20 mil votos necessários para ser avaliada pela CDH. Ao atingir ou ultrapassar esse número (1.º momento), é enviada para a CDH, mas continua a receber apoios populares até ser publicada na página da comissão e ser convertida em sugestão (SUG),

somados aos 253,8 mil apoios que recebeu na votação inicial, no e-Cidadania, alcança a soma de 2 225 401 milhões de assinaturas, número suficiente para a apresentação de uma iniciativa popular prevista constitucionalmente<sup>145</sup>.



Figura 14: Apoios recebidos após a ideia legislativa ser convertida em SUG 30/2017 pela CDH  
Fonte: (Senado Federal, 2021)

Não se pretende, aqui, fazer um juízo de valor sobre a proposta sem realizar um estudo detalhado sobre a sua viabilidade para comprovar se, de facto, há argumentos razoáveis a favor ou contra a aprovação pelo parlamento. O simples facto de se tratar de uma sugestão de um cidadão não é suficiente para garantir que seja benéfica para a sociedade, mesmo que obtenha milhões de apoios de outros cidadãos. Embora o parlamento não seja, por natureza, um local de imparcialidade, é preciso ter em conta, por outro lado, que, em tese, as propostas populares devem ser analisadas com imparcialidade, caso contrário, não faz sentido apresentar qualquer sugestão que desagrade aos parlamentares.

O interesse, nesta tese, é demonstrar como o parlamento está a lidar com as propostas cidadãs apresentadas diretamente através de uma plataforma institucional digital de participação

---

com um número de tramitação interna (2.º momento). O somatório desses dois primeiros momentos é publicado no e-Cidadania, e a numeração é reiniciada para entrar em consulta pública, na condição de SUG, em tramitação na CDH, até ao dia em que é votada e transformada em proposta legislativa ou arquivada (3.º momento). Se a SEG for transformada em proposta, a soma dos apoios obtidos na consulta é inserida na página do e-Cidadania e mais uma vez a contagem é reiniciada para, na condição de proposta em tramitação no Senado, entrar numa nova consulta pública (4.º momento), que se encerra somente quando for aprovada ou rejeitada em plenário da Casa.

<sup>145</sup> O parágrafo § 2.º do artigo 61 da Constituição Federal estipula que 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. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população do Brasil, em 2020, foi estimada em 211, 8 milhões. Sendo assim, para se apresentar uma iniciativa popular, com base nesses dados, seriam necessários 2,118 milhões de assinaturas. Ver em <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/28668-ibge-divulga-estimativa-da-populacao-dos-municipios-para-2020>.

política criada pelos próprios parlamentares. No entanto, é preciso reconhecer que muitas dessas propostas são constrangedoras para os representantes e, se aprovadas, podem causar prejuízo aos próprios representantes políticos encarregados de as analisar.

#### **4.3.1.3 Propostas constrangedoras para os parlamentares**

Uma análise de conteúdo mais ampla das 27 sugestões populares convertidas em propostas legislativas pela CDH, nestes nove anos de funcionamento do e-Cidadania,<sup>146</sup> (Senado Federal, 2021) demonstrou que quatro delas (12%) – incluindo as duas já citadas – tinham por objetivo acabar com parte dos privilégios concedidos aos representantes eleitos. Apresentadas entre 2017 e 2019, foram aceites porque atingiram o mínimo de 20 mil apoios populares necessários para serem analisadas pela CDH, mas todas estavam paradas na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) em abril de 2021. Também foi observado que para duas delas ainda não havia a designação de relator<sup>147</sup>, condição necessária para que sejam emitidos os relatórios de aprovação ou rejeição na comissão. Uma outra sugestão (SUG) transformada em projeto de Lei (PL) pela CDH ainda aguardava o envio do Plenário para a primeira comissão de análise.

Essas informações podem ser conferidas na tabela a seguir:

N.º	SUGESTÃO	ENTRADA	APOIOS	CONSULTA PÚBLICA		SITUAÇÃO
				SIM	NÃO	
1	Fim do auxílio de moradia <sup>148</sup> para deputados, juizes e senadores	11/7/17 PEC 222/19	253 804	1 971 601	10 611	PEC. 222/19. Na CCJ desde 12/12/2019, sem relator
2	Fim da aposentadora especial para governadores e presidentes	19/7/17 PEC 53/19	25 894	6 099	11	Na CCJ desde 11/4/2019, com relator desde 7/8/19

<sup>146</sup> Fevereiro de 2012 a abril de 2021.

<sup>147</sup> Escolha de um senador ou senadora para elaborar um parecer pela aprovação ou rejeição da matéria na comissão.

<sup>148</sup> O auxílio moradia é um subsídio (financeiro ou imóvel público) concedido as parlamentares, magistrados e outros agentes públicos enquanto permanecerem em atividade nos cargos que ocupam. No entanto, na prática, na maioria dos casos, mesmo os detentores de cargos públicos que já possuem imóveis recebem esse auxílio, convertendo-se, dessa forma, em um aumento de salário.

3	Fim das regalias para ex-presidentes e ex-governadores	22/5/18 PEC 141/19	65 619	3 297	18	Na CCJ desde 19/9/2019, sem relator
4	Contra o aumento do Fundo Eleitoral <sup>149</sup>	31/7/19 PL 573/20	21 821	164	2	Lida no plenário em 9/3/20 e ainda não encaminhada a uma comissão

Tabela 6: Propostas legislativas de origem cidadã para acabar com benefícios a parlamentares  
Fonte: (Senado Federal, 2021)

É interessante lembrar que as propostas de emenda à Constituição (PEC) são analisadas somente pela CCJ e seguem para deliberação final do Plenário do Senado. Já os projetos de lei (PL) são apreciados por todas as comissões pertinentes para o tema tratado.

Das restantes 23 sugestões cidadãs transformadas em propostas legislativas pela CDH (Senado Federal, 2021), pelo menos duas, embora não causassem prejuízos diretos aos parlamentares, poderiam, se aprovadas, causar danos ao governo e/ou a empresas e empresários com forte influência política e, dessa forma, atingir indiretamente os representantes eleitos. Nesse ponto, é preciso fazer uma distinção do que se entende, nesta tese, por prejuízo direto ou indireto ao parlamentar. Prejuízo direto, a exemplo das quatro propostas da tabela 6, refere-se a propostas que retiram benefícios ou regalias concedidas diretamente aos representantes eleitos, como, por exemplo, redução de salário, tempo de mandato, atuação política. A redução ou fim de regalias pode abranger, por exemplo, direito a verbas extras para pagar combustível, passagens gratuitas em voos, a gabinete parlamentar, carro oficial com motorista, férias e aposentadorias especiais, etc.

Prejuízos indiretos são propostas que, embora não afetem diretamente os representantes eleitos, atingem outras pessoas e setores que podem, indiretamente, prejudicar os interesses políticos. Pode-se citar, como exemplo dessa situação, a redução de benefícios fiscais a grandes conglomerados econômicos, que, geralmente, patrocinam campanhas políticas e, portanto, indiretamente, prejudicaria também os políticos.

A redução de impostos importantes para equilibrar as contas do governo pode prejudicar os seus interesses, o que poderá fazer com que o governo tenha de criar novos impostos e, como

---

<sup>149</sup> O fundo eleitoral, cujo nome oficial é Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), é um fundo público destinado ao financiamento das campanhas eleitorais dos candidatos. É distribuído pelos partidos políticos para financiar a campanha dos seus candidatos nas eleições.

consequência, resolva retaliar contra os representantes eleitos retendo recursos de emendas parlamentares ao Orçamento do Governo para obras em redutos eleitorais desses políticos. A redução ou o fim de benefícios fiscais a entidades religiosas pode também atingir os representantes eleitos, pois são locais de redutos de votos. Contrariados com a decisão do Parlamento, os seguidores dessas entidades poderão posicionar-se contra os deputados que votarem a favor da proposta. Enfim, em prejuízos indiretos pode caber uma infinidade de casos que precisam de ser analisados isoladamente, alguns de difícil caracterização, por se tratarem de questões do foro íntimo de determinado parlamentar.

Um outro exemplo de proposta de origem popular que pode prejudicar indiretamente os parlamentares é a número 12 da tabela 7, que “proíbe, expressamente, o corte ou a redução da velocidade da internet por consumo de dados nos serviços de internet de Banda Larga Fixa”. Se transformada em lei, a proposta pode reduzir a margem de lucro de empresas que dominam o mercado da Internet, as quais, geralmente, são financiadoras de campanhas políticas.

Pode ser também enquadrada nesta situação a proposta de n.º 20 da mesma tabela, que “determina o cumprimento do inciso X do artigo 37 da Constituição Federal (2017), que assegura revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos sempre na mesma data e sem distinção de índices”. A proposta tipifica como crime de responsabilidade a omissão do chefe do Poder Executivo que não respeitar o preceito constitucional. No Brasil, tem sido prática comum dos governos a suspensão dos reajustes anuais dos funcionários públicos com o objetivo de equilibrar as contas públicas. A tabela 7, a seguir, apresenta as restantes 23 sugestões cidadãs que, somadas às outras quatro, da tabela 6, somam as 27 sugestões populares convertidas em propostas legislativas desde a criação do e-Cidadania (Senado Federal, 2021).

N.º	SUGESTÃO (SUG)	ENTRADA <sup>150</sup>	APOIOS <sup>151</sup>	CONSULTA PÚBLICA <sup>152</sup>		SITUAÇÃO EM ABRIL DE 2021
				SIM	NÃO	
1	Proibir distribuição de canudos, sacolas plásticas e uso de microplástico em cosméticos	19/2/2018 PL 263/18	24 010	898	58	Aprovado na CMA, está com relator na Comissão de Assuntos Económicos (CAE)
2	Pela obrigatoriedade das disciplinas de filosofia e sociologia no ensino médio	12/4/2018 PL 2597/19	38 354	141 620	19 560	Pronto para ser votado na primeira comissão, de Educação (CE) (relatório favorável)
3	Aumento retroativo e anual das bolsas de pós-graduação	27/6/2018 PL 3612/19	20 060	8 203	3 311	Pronto para votar na CAE, primeira comissão a tramitar
4	Revogação imediata da EC-95, que congela os investimentos públicos por 20 anos	1/8/2018 PEC 54/19	77 902	7 731	509	Aguardando designação de relator na CCJ <sup>153</sup>
5	Fim ta taxa de 15 reais do despacho postal para produtos importados não tributados	28/8/2018 PL 6420/19	46 657	12 986	82	Pronto para votar na CAE, primeira comissão. (relatório favorável)
6	Tornar santinhos obrigatoriamente biodegradáveis	8/10/2018 PL 2276/19	20 020	87	0	Com relator na CMA <sup>154</sup> , primeira comissão, desde 14/5/19
7	Ensino de libras para surdos e ouvintes nas escolas inclusivas (ideia enviada em Libra)	23/10/2018 PL 5961/19	24 <sup>155</sup>	0	0	Com a relatoria na Comissão de Educação (CE), primeira comissão, desde 18/12/19
8	Médicos brasileiros formados no exterior podem trabalhar no Brasil	6/11/2018 PL 5180/19	23 106	10 863	1 365	Com relatoria, na CAE, primeira comissão, desde 16/10/19

<sup>150</sup> A data corresponde ao dia em que o cidadão apresentou a ideia no e-Cidadania. A SUG é o número que a ideia legislativa recebe pela CDH quando atinge os 20 mil apoios e é encaminhada para análise da comissão.

<sup>151</sup> Soma dos apoios alcançados até ao dia em que a ideia legislativa é encaminhada para análise da CDH com os apoios obtidos até que a CDH a transforme em SUG e a insira na sua página.

<sup>152</sup> Consulta pública (com os votos a favor e contra) que se realiza a partir do dia em que a SUG é registada na página da CDH até ao dia em que é votada pelo arquivamento ou pela transformação em proposta legislativa. Nesse último caso, os apoios são reiniciados e, a partir do momento em que recebe uma numeração como proposta legislativa, a proposta cidadã entra em nova consulta, que se conclui apenas com a votação final no plenário do Senado.

<sup>153</sup> Tinha relatório favorável à aprovação, na CCJ, mas, com a saída do relator, não foi votada e vai para outro relator.

<sup>154</sup> Comissão de Meio Ambiente.

<sup>155</sup> Embora esta ideia cidadã só tenha tido 24 apoios, foi adotada por uma senadora, que resolveu apresentar um projeto de lei com base na sugestão popular. Não entrou em consulta pública porque não atingiu os 20 mil apoios.

Participação Política *Online* nos Parlamentos

9	Reconhece a fibromialgia como doença crónica	16/11/2018 PL 4399/19	23 451	2 195	27	Aprovado pelo Senado, está na Câmara dos Deputados para análise
10	Proíbe o corte e as restrições ao orçamento das instituições federais de ensino	6/5/2019 PEC 9/20	38 765	299	65	Aguardando designação de relator na CCJ, desde 13/3/20
11	Institui o 14.º salário de emergência aos aposentados durante a pandemia	1/6/2020	66 455	39 828	551	PL 3657/20. Em plenário desde 6/7/20, antes de ser enviada à primeira comissão
12	Proíbe, expressamente, o corte ou redução da velocidade da Internet por consumo de dados nos serviços de Internet de Banda Larga Fixa	13/4/2016	21 233	14 966	141	PL 100/2017. Projeto com relatoria na Comissão de Ciência e Tecnologia (CCT), primeira comissão, desde 12/3/19 <sup>156</sup>
13	Psicólogos na faixa salarial dos R\$ 4 800 por 30 horas semanais	17/1/2017	23 215	35 807	1 508	PL. 511/17. Matéria aprovada na CAS <sup>157</sup> , primeira comissão, e com a relatoria na CAE, segunda comissão
14	Criar centros de atendimento integral para autistas nos estados pelo SUS	9/2/2017	20 983	549	28	PL 169/18. Pronta para ser votada na CAS, primeira comissão (relatório favorável)
15	Reduzir impostos de jogos da internet (games) dos atuais 72% para os 9%	8/5/2017	75 926	156 189	552	PEC 51/17. Aprovada na CCJ, está no plenário para deliberação final
16	Criminalizar a homofobia e punir pessoas que atacam outras pessoas por serem LGBT	16/6/2017	55 696	2 681	1 100	PL 51517. Matéria com relatoria na CCJ, primeira comissão, desde 15/3/18
17	Enquadramento de <i>developers</i> /programadores como MEI	23/6/2017	21 203	2 990	21	Matéria pronta para votar na CAE, primeira comissão, desde 22/3/19. (relatório contrário)
18	Desconto de 30% na compra de automóveis por professores	23/6/2017	20 104	3 426	464	PL 512/17. Devolvida pela CE, primeira comissão, para votação de requerimento no Plenário, para tramitação conjunta com

<sup>156</sup> Tinha relatório favorável da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controlo do Consumidor. Tinha requerimento para realização de audiência pública na Comissão de Assuntos Económicos (CAE) e Comissão de Ciência e Tecnologia (CCT), mas o processo foi prejudicado devido ao término da Legislatura, no dia 21/12/18. Começou a tramitar novamente, mas voltou à estaca zero.

<sup>157</sup> Comissão de Assuntos Sociais (CAS).

						dois projetos conexos
19	Descriminalizar o cultivo da cannabis para uso próprio	26/6/2017 PL 514/17	32 162	126 387	13 891	Aprovado na CAS, está na CCJ, com relatoria, desde 10/3/20
20	Determina o cumprimento do art.37 da CF, que garante a data-base aos servidores públicos	16/8/2017 PL 228/18	21 126	5 062	34	Aguardando designação de novo relator na CCJ, primeira comissão <sup>158</sup>
21	Retificação de registro civil de transexuais	24/8/2017 PL 2745/19	21 224	84 711	17 085	Aguardando designação de relator na CCJ, primeira comissão, desde 20/5/19
22	Mudança do artigo 213 que dispõe sobre crime de estupro	29/9/2017 PL 64/19	23 224	1 409	64	Matéria com relatoria na CCJ, primeira comissão, desde 5/2/20, depois de ser apensada a vários outros projetos conexos
23	Proíbe o uso de fogos de artifício com ruídos (rojões, morteiros, bombas, etc.)	23/3/2018 PL 2130/19	53 361	10 778	1 692	Aprovada na CMA, está na CAE para votar requerimento de realização de audiência pública

Tabela 7: Propostas legislativas de origem cidadã  
Fonte: (Senado Federal, 2021)

<sup>158</sup> A matéria tinha relatório a favor da aprovação na CCJ, mas com o término da Legislatura, em dezembro de 2018, sem reeleição do relator, será destinada a outro parlamentar.

Poderá também haver constrangimento político caso pelo menos oito das 88 ideias legislativas cidadãs que já tinham atingido os 20 mil apoios no e-Cidadania até abril de 2021 (Senado Federal, 2021), mas que ainda não tinham sido analisadas pela CDH até ao término desta tese, forem transformadas em propostas legislativas e aprovadas pelo plenário. Essas oito propostas podem causar prejuízos diretos aos representantes eleitos, porque acabam com privilégios dessa categoria, conforme indica a tabela 8, a seguir.

	<b>SUGESTÃO (SUG)</b>	<b>ENTRADA</b>	<b>APOIOS</b>	<b>CONSULTA PÚBLICA</b>	
				<b>SIM</b>	<b>NÃO</b>
1	Julgamento dos políticos por júri popular	29/5/17 SUG 23/17	20 284	5 773	200
2	Afastamento definitivo e absoluto de políticos condenados	18/10/18 SUG 18/19	93 117	1 301	15
3	Redução drástica do número de deputados Federais de 513 para 101	3/6/19 SUG 39/19	29 063	42 275	677
4	Redução do salário e fim de benefícios dos parlamentares do Legislativo e Executivo	16/9/19 SUG 3/20	25 896	241	0
5	Redução da remuneração mensal em 50% para deputados federais, estaduais e senadores	26/12/19 SUG 6/20	49 972	332	0
6	Utilização do orçamento do Fundo Partidário e Fundo Eleitoral para tratar e prevenir o COVID-19	24/3/20 SUG 7/20	25 288	73	2
7	Utilização dos recursos do fundo eleitoral para a saúde	17/3/20 SUG 9/20	24 084	53	2
8	Transferência imediata do orçamento do Fundo Partidário para ações de combate ao COVID-19	16/3/20 SUG 8/20	43 286	124	1

Tabela 8: Ideias legislativas cidadãs em análise pela CDH  
Fonte: (Senado Federal, 2021)

Outras propostas, entre as 88 ainda em análise pela CDH durante a elaboração desta tese, poderiam causar constrangimento indireto aos políticos, como a que “revoga a Reforma Trabalhista de 2017” e a que determina “o fim da imunidade tributária para as entidades religiosas”, apresentada em março de 2015. Essa última é a ideia legislativa mais antiga ainda em análise pela CDH desde a criação do e-Cidadania, em 2012. A consulta pública a essa sugestão, ainda em aberto em abril de 2021, tinha 185 010 apoios a favor da proposta e 216 286 contra, como demonstra a figura a seguir.



Figura 15: Consulta pública em andamento na CDH sobre o fim de benefícios a igrejas  
Fonte: (Senado Federal, 2021)

Em relação às propostas populares que estavam paradas nas comissões do Senado, é preciso considerar que 2020 foi um ano histórico marcado por uma pandemia que redirecionou a agenda política dos parlamentos para a discussão e deliberação prioritária de temas relativos a essa preocupação de ordem mundial, como já foi referido. Portanto, a não ser que estivessem relacionadas com a questão da crise de saúde causada pela Covid-19, as propostas legislativas, fossem de cidadãos ou de parlamentares, permaneceram sem análise no Parlamento brasileiro. No entanto, havia outras sugestões populares que já estavam paradas nas comissões bastante tempo antes do início pandemia.

É importante esclarecer, no entanto, que a lentidão na tramitação e votação de propostas legislativas não atinge somente as propostas populares. Há dezenas de propostas — tanto de autoria de senadores, de deputados, do Executivo, de tribunais superiores e da sociedade civil organizada —, que ficam paradas nas comissões, sem deliberação, ou, pelo contrário, são votadas rapidamente, dependendo, por exemplo, do interesse político, do Partido que está no poder ou de quem é o presidente do Senado. Em suma, situações como essa fazem parte de um tradicional jogo político que permeia o campo de atuação do Poder Legislativo como um todo, como abordam Bourdieu e Bobbio (Bourdieu, 1998; 2011; Bobbio, 1986).

Em relação, mais especificamente, às ideias legislativas populares que possam contrariar interesses políticos, mas, por terem atingido a margem mínima dos 20 mil apoios, são enviadas para análise da CDH, se não houver uma justificativa politicamente aceitável para que sejam rejeitadas, acabam por ser convertidas em propostas legislativas mesmo que não haja interesse político em aprová-las. No entanto, há outros momentos, durante a tramitação, em que é possível descartá-las sem

chamar a atenção da sociedade ou causar constrangimento ao parlamento. Um desses momentos está previsto no artigo 332 do Regimento Interno do Senado, que indica que no final da legislatura, a cada quatro anos, são automaticamente arquivadas propostas em várias situações e, entre elas, as que não tenham recebido um parecer favorável de nenhuma comissão<sup>159</sup>.

É o que poderá acontecer caso as propostas sem relatório de comissão permaneçam nessa condição até ao final de 2022, especialmente as propostas de emenda à Constituição (PEC), pois são analisadas somente pela Comissão de Constituição e Justiça e, depois, encaminhadas para votação final no plenário do Senado. Como se tratam de propostas de interesse público, qualquer parlamentar escolhido para as relatar, na CCJ, poderá ser pressionado pela opinião pública a elaborar um parecer favorável à sua aprovação. Caso não o faça, poderá ser criticado e questionado nas urnas ao concorrer a reeleição ou a outro cargo político, motivo pelo qual pode haver também dificuldade em se encontrar um relator para matérias deste tipo.

#### ***4.3.1.4 propostas populares que estão a ser aprovadas***

Embora só se tenha relatado, até ao momento, exemplos de sugestões de origem popular que possam causar constrangimento aos parlamentares, é possível perceber que há várias que estão em tramitação e aprovação pelas comissões do Senado, comprovando-se, dessa forma<sup>160</sup>, que há um compromisso do parlamento com a participação política *online*. Além do projeto de lei que prevê benefícios aos portadores de fibromialgia, a única já aprovada pelo Senado e enviada para análise da Câmara dos Deputados, há outras a seguir o mesmo caminho.

Uma delas é o projeto de lei que proíbe a distribuição de canudos, sacolas plásticas e uso de microplásticos em cosméticos. Já aprovado na Comissão de Assuntos Sociais (CAS), o projeto estava a ser analisado pela Comissão de Assuntos Económicos (CAE) com base no último relatório do e-Cidadania consultado para esta tese (Senado Federal, 2021). A PEC que reduz a alíquota de impostos cobrados sobre jogos de *games* de 72% para 9% já tinha sido aprovada pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) e estava no plenário para deliberação final no mesmo período<sup>161</sup>. É preciso considerar que, em termos de participação política, se tratava de um avanço inconcebível até há pouco mais de uma década, quando não havia qualquer canal específico para que o cidadão pudesse manifestar-se

---

<sup>159</sup> Ver <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>.

<sup>160</sup> Ver tabela 7.

<sup>161</sup> Dados de 8 de abril de 2021.

diretamente ao parlamento, a não ser pelo burocrático Instituto das iniciativas populares previstas constitucionalmente.

É necessário considerar, dessa forma, que todas as propostas legislativas de cidadãos em tramitação no parlamento possuem oportunidades reais de serem aprovadas e convertidas em leis. Portanto, as especulações em torno de poderem ou não contrariar interesses políticos não permitem fazer qualquer prognóstico em relação à viabilidade de serem ou não aprovadas pelo Senado sem um estudo detalhado e profundo de cada uma delas.

Entre os 46 parlamentos europeus e latinos observados para esta tese, alguns já possuem também leis de origem popular apresentadas nas plataformas institucionais digitais. Os *websites* parlamentares da Costa Rica, da Estónia e da Áustria, por exemplo, informam essas leis. No Brasil, até ao final do primeiro semestre de 2021, período em que esta tese estava a ser concluída, ainda não havia qualquer lei de origem popular apresentada no e-Cidadania.

Em conclusão, a análise das ideias legislativas apresentadas pelo e-Cidadania demonstrou que a plataforma tem funcionado, porque há, efetivamente, uma sugestão popular já aprovada pelo Senado e outras a seguir o mesmo caminho. Com efeito, há pelo menos três pontos a comprovar essa constatação:

- a) ***aprovação de propostas*** — aprovação de um primeiro projeto pelo Senado e vários outros projetos a ser apreciados pelas comissões e pelo plenário da Casa, com relatórios favoráveis à aprovação;
- b) ***acessibilidade da ferramenta*** — conversão, em projeto de lei, da ideia popular de “ensino de libras para surdos e ouvintes nas escolas inclusivas”, sugestão apresentada ao e-Cidadania na linguagem em libras, que comprova o caráter inclusivo e a acessibilidade proporcionada pela plataforma. O facto de a sugestão ter sido adotada por uma senadora, embora só tenha obtido 24 assinaturas, demonstra também interesse do parlamento nas iniciativas populares e não apenas a obrigação de apreciar as que atingem as 20 mil assinaturas;
- c) ***participação vigorosa de outros cidadãos*** — o número expressivo de apoios populares a algumas sugestões cidadãs demonstra o crescente interesse da sociedade na participação política.

Não se pretende afirmar, aqui, que não há falhas a corrigir e inovações a serem promovidas para que as plataformas institucionais digitais dos *websites* legislativos possam ser consideradas canais de participação política num contexto de democracia forte. Mas é preciso reconhecer, a partir dos dados levantados, que mesmo que ainda não exista nenhuma lei brasileira de origem popular apresentada através das tecnologias institucionais digitais, há fortes indícios para acreditar que, em breve, haverá.

Em suma, há avanços a serem considerados, mas é preciso realizar pesquisas mais especializadas que tenham por objetivo identificar a eficácia da plataforma, bem como o nível de compromisso do Parlamento com esse tipo de mecanismo institucional de participação política. No entanto, uma investigação mais profunda só será possível após um período maior em que se possa atestar os resultados (*outputs*) do Parlamento em relação à participação política (*inputs*).

Como o e-Cidadania é uma plataforma relativamente nova (2012), e as primeiras propostas de origem popular apenas estão a ser analisadas pelas comissões nos últimos dois ou três anos, e, mesmo assim, sendo preciso considerar a interrupção dos trabalhos legislativos devido à pandemia causada pelo coronavírus, serão necessários alguns anos a mais para que esse tipo de análise seja realizada.

Essas duas primeiras pesquisas realizadas, a de prospeção exploratória dos 46 parlamentos e a de descrição e análise mais profunda do processo de comunicação do Senado brasileiro com a sociedade, através do *website*, tiveram o objetivo de avaliar o que o parlamento digital tem oferecido ao cidadão para aprimorar o processo de participação política. A próxima investigação procura obter informações do outro lado, ou seja, da sociedade, em especial para saber como os cidadãos avaliam a participação política nas plataformas institucionais dos *websites* legislativos.

#### **4.3.2 Perfil e percepção dos usuários sobre o e-Cidadania e a participação *online***

Esta investigação baseou-se na realização de um inquérito com o objetivo de caracterizar o perfil dos cidadãos que fazem uso das plataformas institucionais digitais de participação política dos parlamentos. A sondagem de opinião também teve como finalidade compreender como os usuários avaliam esse tipo de colaboração cidadã enquanto mecanismo para dar voz à sociedade, melhorar o relacionamento entre parlamento e cidadão e contribuir efetivamente para aprimorar o processo legislativo.

O universo da pesquisa compreende cidadãos que apresentaram sugestões de propostas legislativas ou alteração das que já estão em vigor na Plataforma digital e-Cidadania, do Senado Federal, mais especificamente através da ferramenta “Ideia legislativa”. Portanto, a referência a cidadão, nesta pesquisa, não deve ser compreendida de forma generalizada, abrangendo toda a sociedade, mas apenas em relação aos usuários que utilizam as plataformas institucionais digitais.

Como já foi explicado na secção anterior, as ideias apresentadas pelo e-Cidadania que atingem o mínimo de 20 mil apoios até quatro meses são enviadas para análise da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) do Senado. Se aprovadas, transformam-se em propostas legislativas e começam a tramitar nas comissões temáticas como qualquer outra proposta apresentada pelos parlamentares. Se rejeitadas, são arquivadas no âmbito da comissão, mas permanecem no banco de ideias do e-Cidadania, juntamente com as outras sugestões de cidadãos que não conseguiram alcançar o apoio mínimo.

Antes de apresentar os dados do inquérito, convém abordar algumas informações sobre o uso da plataforma. Com base no relatório consolidado do e-Cidadania de 6 de março de 2020<sup>162</sup> (Senado Federal, 2020a), desde a criação da plataforma, em 2012, um total de 45 642 cidadãos foram autores de 72 208 ideias legislativas, conforme detalhado na tabela a seguir.

1. A aguardar moderação do e-Cidadania	64
2. Aberta para receber apoios	2 729
3. A aguardar envio à CDH	1
4. Em tramitação na CDH	65
5. Convertida em Projeto de Lei do PEC	23
6. Não aceite pela CDH	67
7. Arquivada por violar os termos de uso	13 213
8. Encerrada sem apoios suficientes	56 046
<b>TOTAL</b>	<b>72 208</b>

Tabela 9: Número de ideias legislativas por situação desde 2012  
 Fonte: (Senado Federal, 2020a)

Para responder à sondagem de opinião com perguntas estruturadas abertas e fechadas, foram selecionados os autores das 156 ideias legislativas que receberam pelo menos 20 mil assinaturas nos

<sup>162</sup> O e-Cidadania faz a atualização diária do relatório, mas, para efeitos desta pesquisa, baseamo-nos no relatório de 6 de março de 2020, para evitar que alterações diárias pudessem prejudicar o nosso trabalho.

oito primeiros anos de existência do e-Cidadania (2012 a 2020). Esse número foi obtido através da soma dos itens 3 a 6 da tabela acima. A escolha desse grupo específico deve-se ao facto de serem os únicos que tiveram as respetivas propostas analisadas por senadores e, portanto, foram também os únicos que tiveram oportunidade de se relacionarem mais profundamente com o Parlamento. Dessa forma, trata-se do grupo mais bem preparado para avaliar a plataforma e também a qualidade do envolvimento com o Senado e o senador.

As perguntas foram divididas em sete eixos de análise: 1) dados pessoais (perfil pessoal); 2) interesse e participação na política e em associações; 3) confiança nas instituições; 4) identidade partidária; 5) hábitos de uso da Internet e de informação (perfil político) e 6) perceção sobre as ferramentas digitais interativas de participação cidadã do parlamento (avaliação das ferramentas digitais de participação). A partir desses eixos orientadores, foram elaboradas 23 questões<sup>163</sup>, das quais três eram abertas e as restantes estruturadas, oito delas compostas por subquestões e 12 objetivas. As questões abertas foram inseridas no questionário para possibilitar aos inquiridos fazer comentários e/ou sugestões, caso considerassem conveniente.

O inquérito foi aplicado pelo *Google Forms*, uma plataforma *online* que se propõe a armazenar formulários de pesquisa através de recursos úteis para a mediação não presencial dos entrevistados. A minuta do questionário foi testada durante sete dias, período em que foi respondida por cinco pessoas que avaliaram, entre outras particularidades, a objetividade e a compreensão das questões, o devido funcionamento do *link* de acesso ao formulário e a coesão entre os eixos de análise e as questões. Após esse período de pré-teste, o questionário foi reformulado e finalizado para aplicação (Anexo III).

Delimitado o universo da pesquisa, foi criado um *e-mail* específico para se comunicar com os entrevistados e uma lista de dados contendo o Estado e o município de residência, o endereço de *e-mail* e as respostas de cada um deles, bem como o número e o tema das ideias legislativas<sup>164</sup> (Anexo IV). O questionário foi aplicado no período de 7 de abril a 6 de maio de 2020, num total de 30 dias corridos.

Ao longo do período de aplicação da pesquisa, foram enviados mais de 400 *e-mails*, que resultaram em 42 respostas organizadas numa grelha com base na data e hora de chegada dos questionários respondidos. Durante a análise de dados gerais, foi observado que duas pessoas

---

<sup>163</sup> Embora sejam 23 questões, o questionário foi enviado com as questões dos números 1 a 19, com mais quatro, enumeradas como subquestões, nas questões de 1 a 3.

<sup>164</sup> Todos estes dados foram recolhidos no *website* do e-Cidadania (<https://www12.senado.leg.br/ecidadania>), que disponibiliza as informações com o objetivo de tornar o processo mais transparente.

responderam duas vezes ao inquérito, de forma que, dos 42 retornos obtidos, foram registados apenas 40.<sup>165</sup>

A análise apurou também que das 156 ideias legislativas selecionadas, quatro foram apresentadas por autores que tiveram mais de uma ideia encaminhada à CDH: três deles apresentaram duas ideias cada e um quarto autor apresentou, sozinho, cinco sugestões que alcançaram os 20 mil apoios. Com isso, o público-alvo da pesquisa passou para 149 pessoas.

Como três ideias legislativas foram apresentadas em nome de organizações, o público-alvo foi reduzido mais uma vez, estabilizando-se em 146 pessoas, com um retorno de 27% (40) de respostas ao inquérito. É importante esclarecer também que, para efeitos de análise de dados, os 40 participantes serão considerados, a partir da próxima fase, como a amostra total da pesquisa, ou seja, 100% para efeitos de cálculos. Para facilitar a apresentação de dados, a amostra foi reduzida para o número inteiro mais próximo ou, no máximo, permaneceu com apenas uma casa decimal, quando representava meia fração (0,5). Essa opção pode resultar, em alguns casos, em somas que variam de 99% a 101%.

#### **4.3.2.1 Perfil pessoal e político**

O levantamento do perfil pessoal dos inquiridos teve o objetivo de averiguar se o espaço digital favorece a inclusão de um grupo mais plural na participação política *online*, enquanto o perfil político e de informação procurou avaliar o interesse, em termos gerais, em questões políticas e a preferência e frequência de informação através dos média tradicionais e/ou digitais.

##### **a) Género**

Dos 40 participantes, 80% afirmaram ser do género masculino e 20% do género feminino. No entanto, verificou-se que um dos inquiridos (R.40) de género masculino marcou equivocadamente a opção “feminino”. Optou-se, para efeitos desta tese, por considerar essa ocorrência como um erro gráfico, convertendo-se para masculino, decisão que alterou os valores finais para 82,5% do género masculino e 17,5%, do feminino. Essa preponderância do género masculino no processo político tem sido apontada em várias pesquisas, não só no Brasil, mas também noutros países (Tibúrcio, 2017).

---

<sup>165</sup> Essa repetição deveu-se ao facto de essas pessoas serem autoras de duas ideias legislativas cada uma. Embora algumas respostas tenham sido diferentes, porque tiveram como base em ideias legislativas diferentes, a opção pela exclusão dos dois inquéritos foi correta uma vez que as perguntas principais eram as mesmas e, portanto, as respostas não refletiriam opiniões diferentes.

### **b) Idade**

A idade predominante dos inquiridos, no momento da pesquisa, era de 31 a 40 anos, numa proporção de 42,5% do total. O segundo lugar correspondeu à faixa etária entre os 21 e os 30 anos, correspondendo a 22,5% do grupo, seguido da faixa entre os 41 e os 50 anos, com 17,5% do total. Três (7,5%) entrevistados responderam ter entre 16 e 20 anos e outros três, entre 51 e 60 anos. Com idade superior a 61 anos houve apenas uma pessoa (2,5% do total).

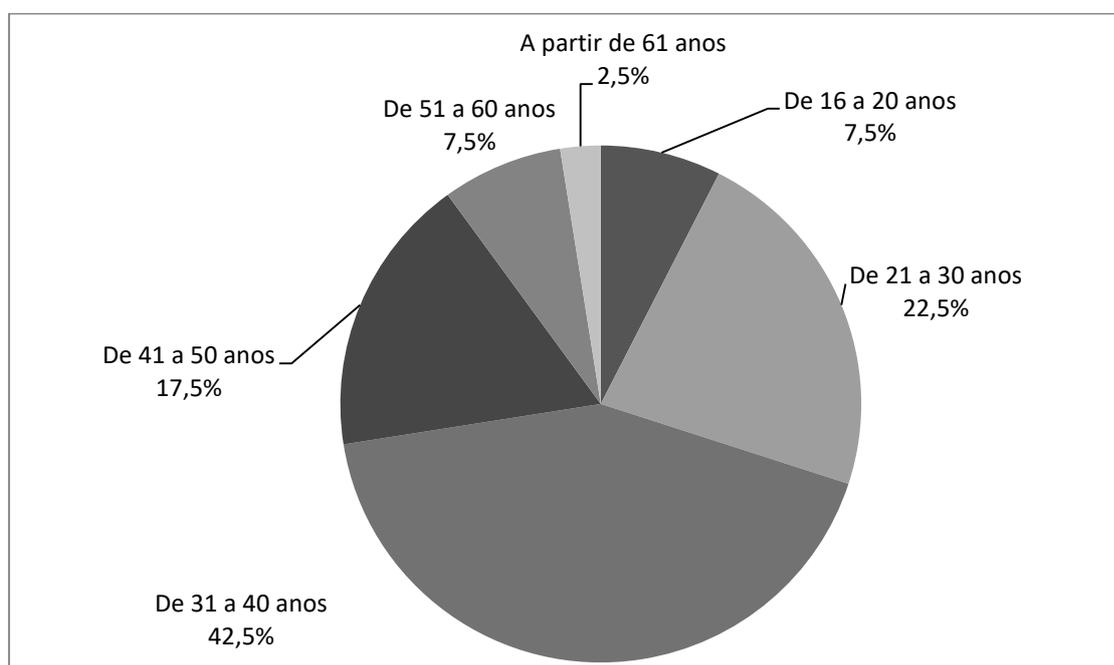


Gráfico 2: Faixa etária dos participantes (%)

Com a soma das duas idades predominantes — 21 a 30 anos (22,5%) e 31 a 40 anos (42,5%) - — infere-se que 65% dos participantes possuíam entre 21 a 40 anos, uma população adulta jovem.

### **c) Cor ou raça/etnia**

O branco foi a opção de cor de pele declarada pela maioria dos participantes, com 62,5% dos resultados. Outros 35% identificaram-se como pardos e um único (2,5%) como preto. Nenhum dos

entrevistados afirmou ser de origem amarela ou indígena, dois dados utilizados regularmente pelos institutos de pesquisa no Brasil<sup>166</sup>.

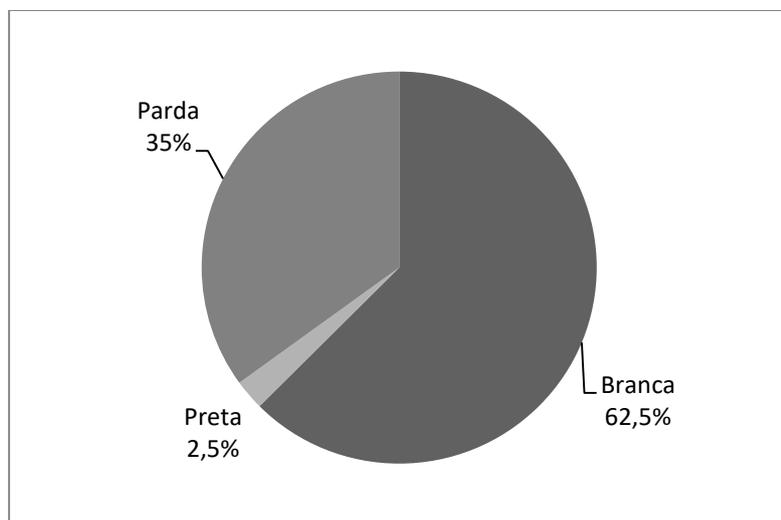


Gráfico 3: Cor ou raça/etnia (%)

Esses dois últimos gráficos (da participação feminina e de negros) corroboram resultados de outras pesquisas que demonstram a baixa participação política de mulheres e pessoas negras. Se as duas percentagens forem somadas, infere-se que é mais baixa ainda a participação de mulheres negras<sup>167</sup>.

#### d) Escolaridade

O questionário solicitou a escolaridade completa dos entrevistados, de forma que, se tivessem iniciado, mas não concluído determinado grau de estudo, não poderiam usar esse período como resposta. Todos os participantes afirmaram possuir pelo menos o ensino médio, que, no Brasil, corresponde a pelo menos 11 anos de estudos<sup>168</sup> e é o estágio imediatamente abaixo do ingresso na universidade.

---

<sup>166</sup> Utilizamos, para essa pergunta, os padrões adotados no Brasil. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) define cinco grupos de cor e raça para efeitos de pesquisa: Branco, preto (ascendência oriunda de nativos da África, com cor de pele escura), pardo (ascendência étnica de mais de um grupo, ou seja, mestiça, que pode ser relativo a: descendentes de negros com brancos, de negros com indígenas ou de índios com brancos), indígena e amarelo (pessoas que tenham origem de países do Extremo Oriente). Informalmente, muitas utilizam a variação de negro para a cor preta e de moreno para a cor parda.

<sup>167</sup> Ver pesquisas diversas, tais como <https://www.uninter.com/noticias/como-a-desigualdade-racial-se-reflete-na-politica-do-brasil>, <https://agenciabrasil.etc.com.br/eleicoes-2020/noticia/2020-10/negras-sao-28-dos-brasileiros-mas-tem-baixa-participacao-politica> e <https://fasubra.org.br/o-negro-na-politica/>, entre outras.

<sup>168</sup> Ensino fundamental (8 anos) + ensino médio (3 anos) = 11 anos. Com a recente mudança curricular no país, o ensino fundamental passou para 9 anos, elevando para 12 anos o período de ensino básico.

Dos participantes, 27,5% relataram possuir somente o ensino médio e outros 72,5% afirmaram ter pelo menos um curso superior completo. Dos 40 entrevistados, 27,5% declararam ter apenas a graduação em nível superior, mas 45% foram mais além: 22,5% possuíam cursos de especialização *lato sensu* e outros 22,5%, cursos *stricto sensu*, sendo, neste último caso, 17,5% (7) cursos de mestrado e 5% de doutoramento.

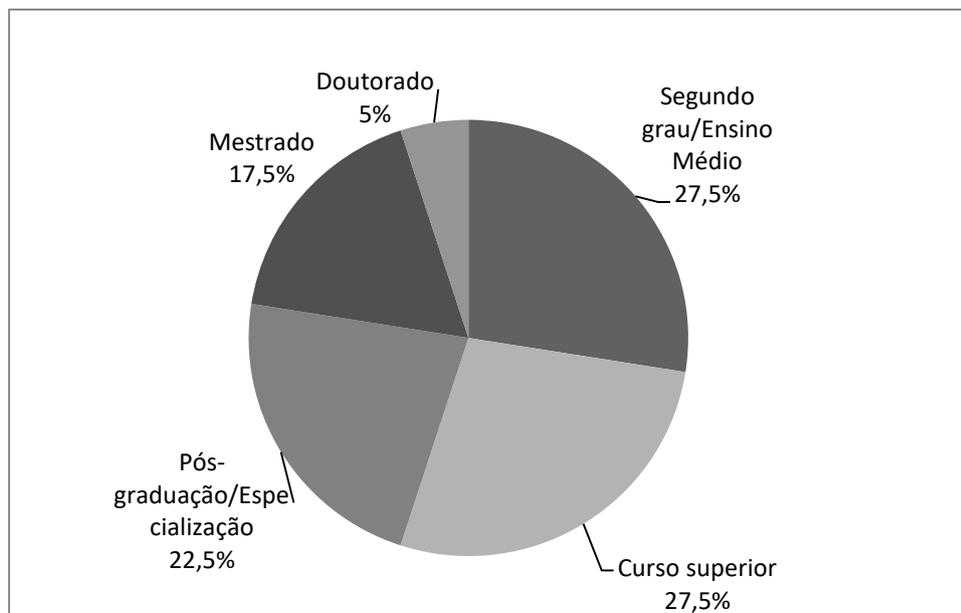


Gráfico 4: Escolaridade completa (%)

Este resultado aponta para uma grande predominância de pessoas com maior grau de escolaridade entre os que participam na política através de ferramentas digitais e nenhum entrevistado tinha menos do que o ensino médio completo, resultado que tem vindo a ser também apontado noutras pesquisas (Tibúrcio, 2017).

#### **e) Situação de emprego**

Assim como o grau de instrução, a situação de emprego dos participantes também se mostrou bastante diversificada. Dos 40 inquiridos, 35% eram funcionários públicos; 20% funcionários do comércio, empresas ou indústria; 12,50% trabalhavam por conta própria e 5% eram micro/médios

comerciantes ou empresários e 2,5% aposentados. Do total, 10% estavam desempregados, 12,5% eram estudantes e um único (2,5%) foi classificado na opção “outros”<sup>169</sup>.

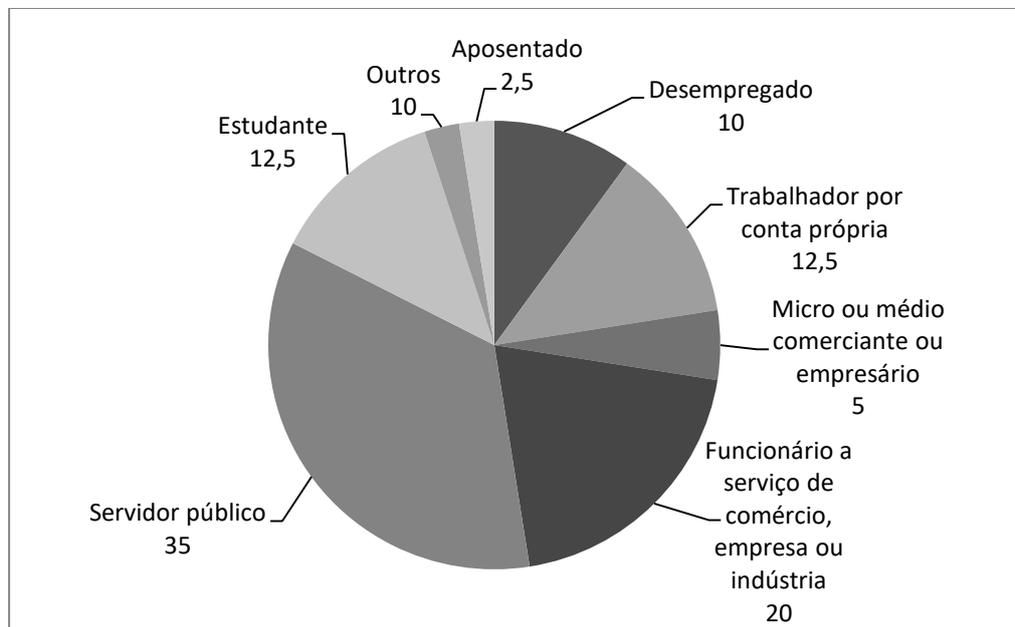


Gráfico 5: Situação de emprego (%)

Se a amostra fosse por situação de emprego, perante o mercado de trabalho, num âmbito mais geral, os resultados obtidos seriam de 75% ativos, 15% inativos (estudantes e polícia/militar/reformado) e 10% desempregados.

#### f) Rendimentos brutos

Em resposta ao rendimento mensal bruto (em salários mínimos – Real), a opção mais marcada foi a alternativa “de 2 a 4 salários mínimos”<sup>170</sup>, com 30% dos entrevistados nessa situação. Em seguida, com 20% das marcações, foi registrada a opção “de 1 a 2 salários mínimos”. Um total de 10% dos respondentes afirmou receber “até 1 salário mínimo” e 5% não recebiam qualquer remuneração à época da entrevista.

<sup>169</sup> Quatro participantes marcaram a opção “outros” e identificaram-se, num espaço opcional, nas seguintes categorias profissionais: a) militar, b) polícia militar reformado, c) contratado pelo serviço público e d) físico teórico. Embora não se tenham identificado com uma das opções oferecidas, é possível inserir duas das categorias na opção de servidor público (servidor da Pátria e contratado pelo serviço público) e uma na de aposentado (polícia militar reformado<sup>169</sup>). Apenas o participante que se identificou como “físico teórico” permaneceu na categoria de “outros”, por não ser possível identificá-lo como funcionário público, privado, aposentado, *freelancer* ou desempregado.

<sup>170</sup> Durante a realização do inquérito, o salário mínimo nacional que vigorava no Brasil era de R\$1.045,00 (Mil e quarenta e cinco reais).

Em relação aos rendimentos mensais mais altos, 10% dos participantes recebiam de 4 a 6 salários mínimos, 7,5%, de 6 a 8 salários, outros 7,5% de 8 a 10 e ainda outros 7,5% de 10 a 15 salários. Apenas um (2,5%) dos entrevistados afirmou receber mais de 15 salários mínimos mensais.

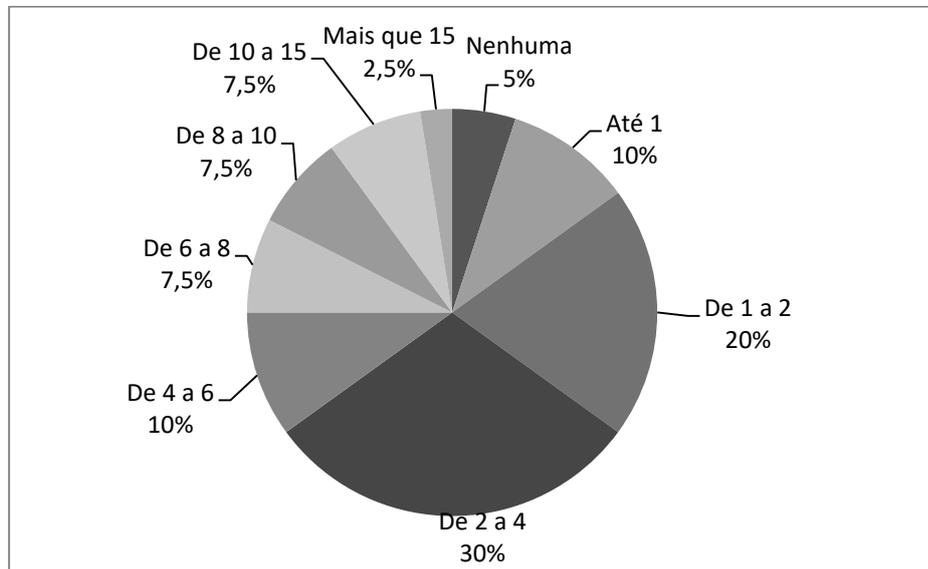


Gráfico 6: Rendimentos brutos mensais (em salários mínimos – Real %)

Ao se cruzar os dados dos rendimentos brutos e da situação de emprego, no entanto, verificou-se que das quatro pessoas que afirmaram estar desempregadas, apenas uma não tinha rendimentos. Uma delas afirmou receber de 1 a 2 salários, outra, de 2 a 4 e, a última, de 6 a 8 salários mínimos mensais.

### **g) Residência**

O município e o local de residência foram questões colocadas separadamente. No primeiro caso, a pergunta foi qual a região de residência e, no segundo, o município. Em relação à região, as mais populadas do país foram também as que concentraram o maior número de participantes na sondagem de opinião, na seguinte ordem: Sudeste (52% dos inquiridos), Nordeste (15%), Sul (12,5%), Norte e Centro-Oeste empatados (com 10% cada).

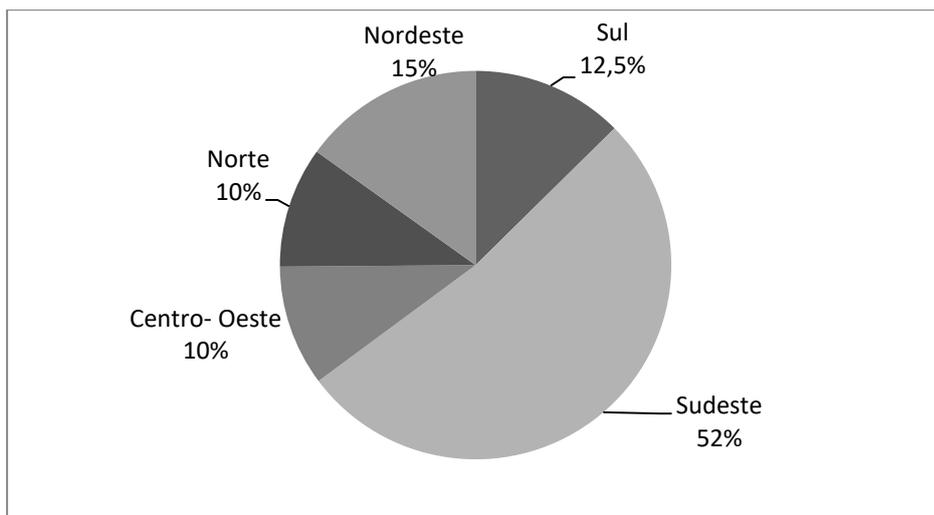


Gráfico 7: Região de residência (%)

Em relação ao município de domicílio e conforme a métrica estabelecida para esta pesquisa, 45% dos participantes residem em capitais; 30%, em cidades médias; 15%, em cidades grandes com mais de 500 mil habitantes; 7,50%, em cidades pequenas e somente 2,5%, na zona rural.

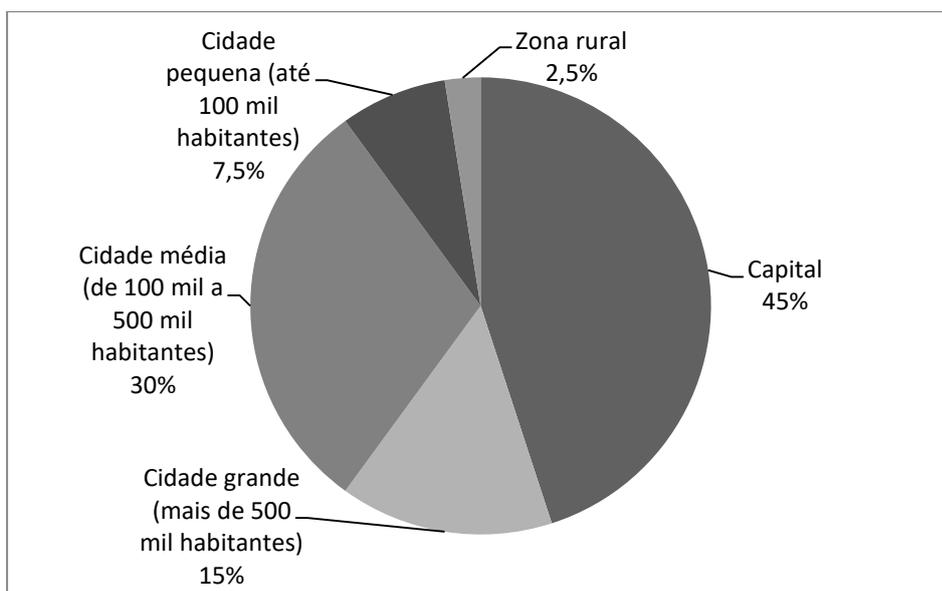


Gráfico 8: Município de residência (%)

Pode-se concluir, assim, que houve uma sobre-representação da Região Sudeste em relação às restantes, que, mesmo somadas, não atingiram a percentagem obtida pelo Sudeste. Por outro lado, não se trata de nenhuma surpresa, visto que também é a região mais populada do país, com mais de

40% dos habitantes, de acordo com os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)<sup>171</sup>. Outro dado interessante é a predominância das capitais em relação aos municípios menores, embora sejam números também já apontados noutras pesquisas, inclusive noutros países (Tibúrcio, 2017). À exceção do Nordeste, onde as cidades médias foram indicadas como residência de metade (50%) dos participantes (ficando, as capitais, em segundo lugar), em todas as outras regiões, as capitais ocuparam a primeira posição.

#### **h) Hábitos de utilização da Internet e de acesso à informação**

Com o objetivo de averiguar e comparar a periodicidade de utilização da Internet, em geral, e mais especificamente dos *websites* institucionais do Parlamento brasileiro, foi solicitado aos entrevistados que informassem com que frequência acedem a algumas redes digitais. O acesso diário à Internet foi a resposta de 97,5% dos participantes. Apenas uma pessoa indicou que acede à *web* várias vezes por semana e não todos os dias. Sobre os *sites* do Senado e da Câmara dos Deputados, no entanto, nenhum dos entrevistados informou que o acesso é diário. A opção mais escolhida foi “nem todo mês<sup>172</sup>”, com 32,5% das marcações. Em seguida, com 27,5% das preferências, foi marcada a opção “algumas vezes por mês”. Um total de 20% dos inqueridos responderam que acedem a esses *sites* duas ou três vezes por mês e 15% várias vezes por semana. Somente 5% não souberam responder à pergunta.

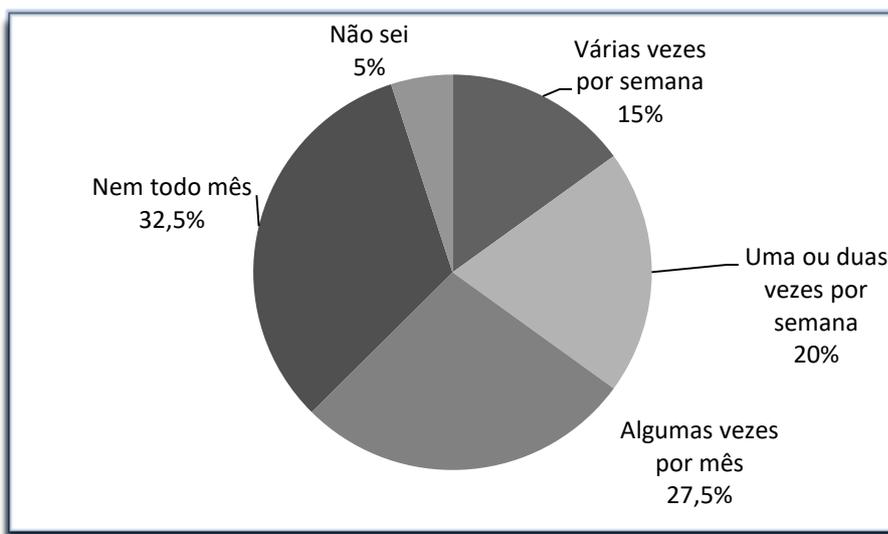


Gráfico 9: Frequência de acesso à Internet, em geral, e a *sites* do Senado e da Câmara (%)

<sup>171</sup> Ver em <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2019-10/estudo-diz-que-sudeste-reune-maior-numero-de-residentes-422>.

<sup>172</sup> Que não acessa esses *sites* todos os meses.

Foi solicitado aos inquiridos que informassem com que frequência costumam aceder informação através dos meios de comunicação tradicionais (jornal, rádio e TV), portais de notícias da Internet ou redes sociais. Os média digitais foram os que mais se destacaram na opção “todos os dias”, sendo que 72,5% dos entrevistados acedem às redes sociais diariamente, seguidos pelos portais de notícias, que obtiveram 57,5% das marcações na opção “todos os dias”. As duas seguintes maiores marcações ficaram empatadas também na opção “todos os dias”: TV e Jornal, cada uma com 37,5% das marcações. Os portais de notícias foram também a marcação preferencial na opção “várias vezes por semana”, com 35% das respostas. Apenas 2,5% responderam que ouvem rádio “todos os dias”, mas foi o veículo mais escolhido em três opções: “nem todos os meses” (32,5%), “algumas vezes por mês” (30%) e “uma ou duas vezes por semana” (12,5%).

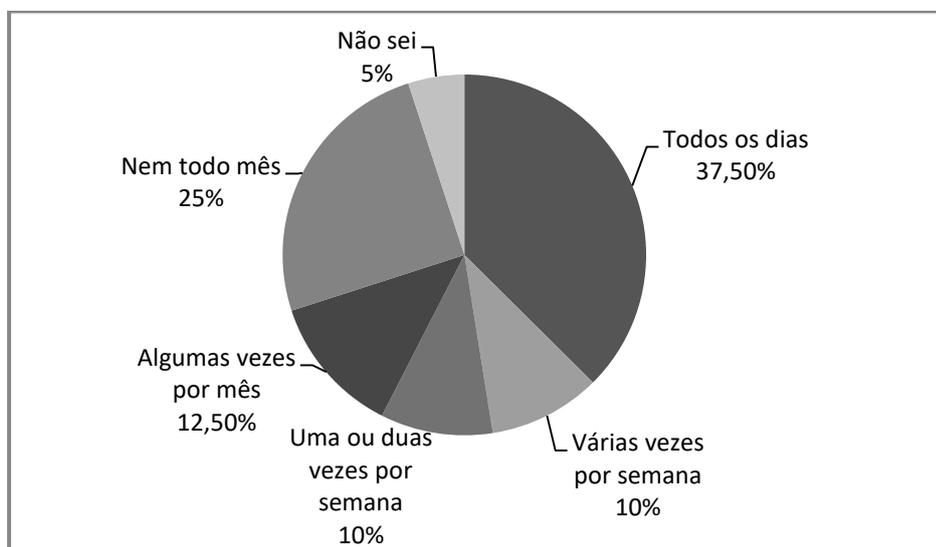


Gráfico 10: Frequência com que acompanha noticiário em jornais impressos

## Participação Política *Online* nos Parlamentos

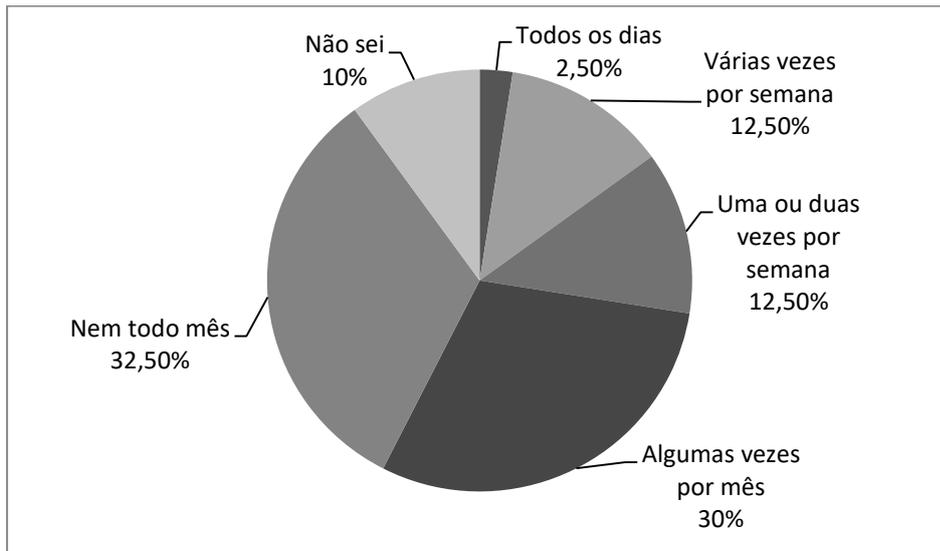


Gráfico 11: Frequência com que acompanha o noticiário na rádio (%)

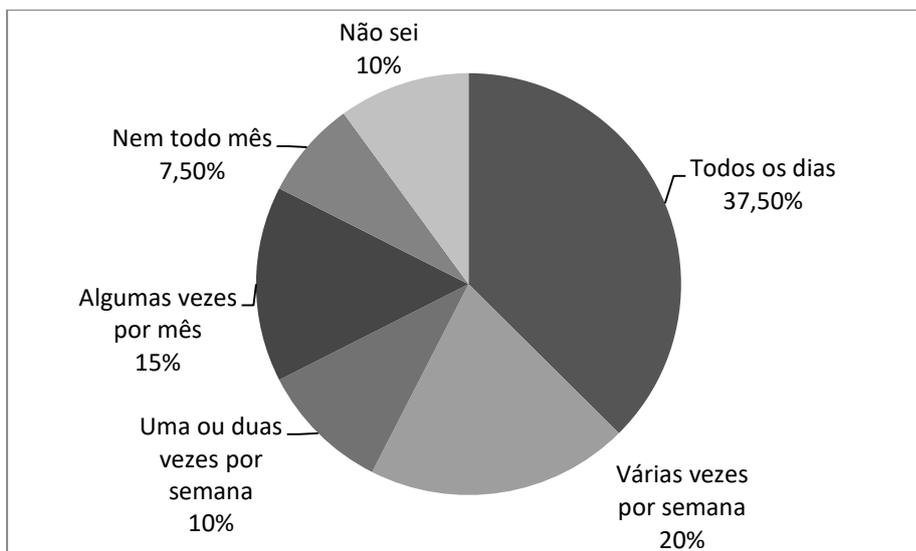


Gráfico 12: Frequência com que acompanha o noticiário na TV (%)

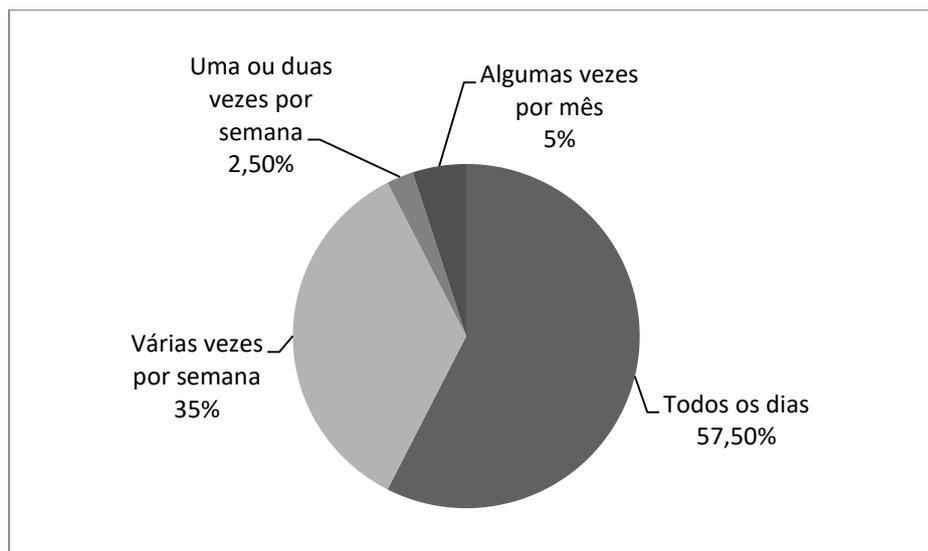


Gráfico 13: Frequência com que acompanha o noticiário em portais de notícias (%)

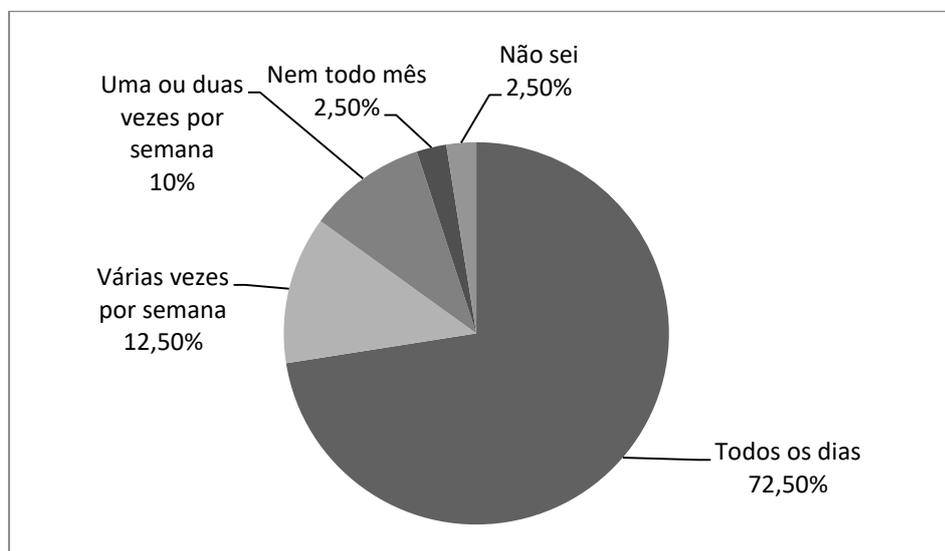


Gráfico 14: Frequência com que acompanha o noticiário nas redes sociais (%)

Percebe-se, pelos dados, um perfil cada vez mais voltado para os ambientes digitais, com os índices mais altos na questão “acessa todos os dias” redes sociais (72,5%) e portais de notícias (57,5%). A TV aparece em terceiro lugar (37,5%), empatada com o jornal impresso, e, por último, o rádio (2,5%), com o menor índice em “acesso todos os dias”.

### **i) Análise do perfil político**

A partir deste eixo, o questionário começa a explorar o que pensam os entrevistados a respeito da política e de associações e instituições públicas, bem como qual o grau de interesse ou desinteresse em relação a esses temas<sup>173</sup>.

As respostas confirmaram a hipótese de que a maioria dos inquiridos possui muito interesse na política, com quase três quartos das marcações (70%). Outros 20% dos inquiridos demonstraram algum interesse e os restantes (10%), pouco interesse. De facto, como o público-alvo da pesquisa é composto por cidadãos que participam mais ativamente na política — pelo menos nas plataformas digitais —, não faria sentido alguém informar não ter nenhum interesse na área.

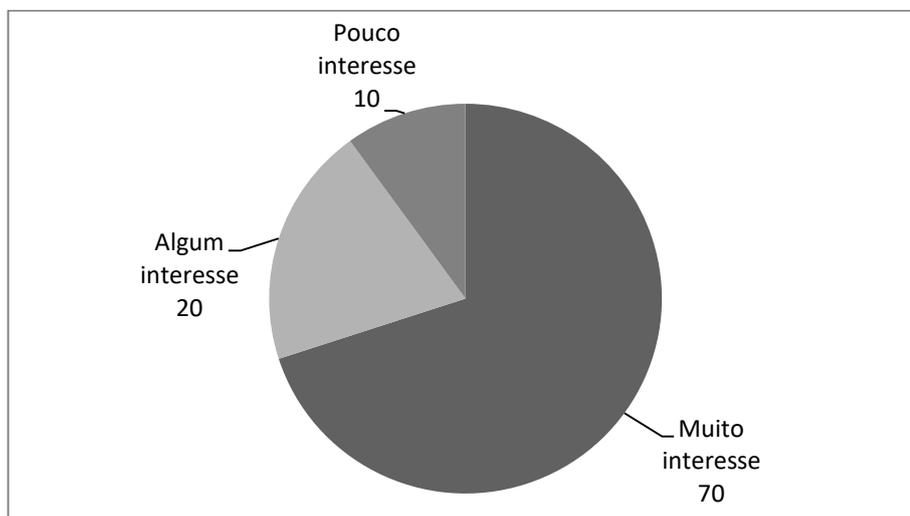


Gráfico 15: Interesse na política, de forma geral (%)

Agrupando os dados, pode-se afirmar que 90% dos entrevistados diz ter muito ou algum interesse na política e apenas 10%, pouco interesse, com nenhum deles a declarar não se interessar pela área.

---

<sup>173</sup> Nesta fase, com respostas baseadas na Escala de Likert, cada pergunta principal foi constituída por vários sub-itens, também enumerados, de modo que uma pergunta de número 3, por exemplo, com oito sub-itens, foi enumerada de 3.1 a 3.8 e assim por diante.

## **j) Grau de interesse em atividades associativas ou políticas**

O objetivo desta pergunta foi saber se o entrevistado já tinha participado ativamente em alguns dos ramos citados, todos, de certa forma, vinculados a um segmento político ou associativo ou, em caso negativo, se teria algum interesse em participar. As respostas apontaram que apenas 25% dos inquiridos são filiados a sindicatos, 22,5%, a associações profissionais<sup>174</sup> e 12,5%, a partidos políticos, mas apenas 7,5% se declararam militantes de partidos políticos.

Na tabela abaixo são apresentados os dados recolhidos relativos a esta questão, bem como as percentagens calculadas de acordo com as singularidades encontradas:

---

<sup>174</sup> Há algumas diferenças básicas entre sindicato e associação profissional: o sindicato representa toda uma categoria profissional; ou seja, o conjunto dos empregados de um mesmo segmento da atividade econômica, como, por exemplo, o Sindicato dos Bancários. A associação profissional representa apenas os seus filiados e, em geral, também é separada por instituição; ou seja, entre os bancários, há a associação do Banco do Brasil, da Caixa Econômica Federal, do Banco de Brasília e assim por diante. Quanto à atuação, os sindicatos são mais políticos, preocupa-se com as mobilizações e a representatividade da categoria, enquanto as associações são mais voltadas para a prestação de serviços, embora existam associações mais representativas do que certos sindicatos. Mais informações em <https://www.sinticom-tap.com.br/portal/o-sindicato-e-a-associacao-profissional-sao-a-mesma-coisa/#:~:text=O%20sindicato%20representa%20toda%20a,a%20mobiliza%C3%A7%C3%A3o%20e%20a%20representatividade.>

<b>Em relação às diferentes formas de manifestação política abaixo: (%)</b>	Sim, já fiz ou faço	Não fiz, mas admito fazer	Não fiz e não admito fazer	Não sei se faria ou não faria
6.1. Ser membro de algum sindicato	25	22,5	25	27,5
6.2. Ser membro de associação profissional	22,5	47,5	7,5	22,5
6.3. Participar em manifestações ou protestos	72,5	12,5	7,5	7,5
6.4 Participar em greves	30	25	22,5	22,5
6.5. Promover abaixo-assinados	59	26	5	10
6.6. Assinar abaixo-assinados	92,5	2,5	5	0
6.7. Entrar em contacto com meios de comunicação social por razões políticas, éticas ou ambientais	80	10	5	5
6.8. Entrar em contacto com um político	70	22,5	2,5	5
6.9. Distribuir material publicitário, como folhetos e cartazes, em prol de uma causa política, ética ou ambiental	50	30	10	10
6.10. Usar ou não usar algum produto por razões políticas, éticas ou ambientais	63	29	5	3
6.11. Comprar ou não comprar algum produto por razões políticas, éticas ou ambientais	61	31	5	3
6.12. Participar num fórum ou grupo de discussão política na Internet (blogue, etc.)	75	17,5	2,5	5
6.13. Fazer parte de um partido político, mas sem ser militante	12,5	45	20	22,5
6.14. Ser militante de um partido político	7,5	35	35	22,5
6.15. Se candidatar a algum cargo político	7,5	52,5	22,5	17,5
6.16. Assumir cargo por indicação política	10	59	21	10

É importante ressaltar, no entanto, que o objetivo dessas perguntas foi meramente o de obter um perfil mais político e ideológico dos cidadãos, sem uma conotação mais específica direcionada para a participação política. Portanto, não se pretende afirmar, por exemplo, que comprar ou não comprar algum produto por razões políticas, éticas ou ambientais, entre outros itens similares dessa questão, se refere necessariamente a algum tipo de participação política.

### **k) Nível de confiança nas instituições**

O grau de confiança em 14 instituições públicas foi também questionado aos entrevistados. Embora o foco deste trabalho seja a esfera política, foram inseridos outros tipos de segmentos com o objetivo de melhor avaliar qual o tipo de figura estatal que mais obtém a confiança da sociedade. As instituições avaliadas foram: Igrejas, Forças Armadas, Terceiro Setor (ONG)<sup>175</sup>, Imprensa, Polícias, Partidos Políticos, Poder Legislativo, Poder Judiciário, Poder Executivo, Bombeiros, Bancos (sistema financeiro), Sistema de Saúde Público e Sistema de Educação Público.

A única das instituições a atingir mais de 50% na opção “muita confiança” foi a dos “bombeiros”, com 57,5% das marcações. Em segundo lugar, nessa categoria, ficou o Sistema de Saúde Público<sup>176</sup> e, empatados, em terceiro lugar, com 17,5% das marcações, ficaram os sistemas policial e de Educação Pública.

O sistema político, composto pelos Três Poderes e os partidos políticos, foi muito mal avaliado. Desses, o Poder Executivo foi o mais bem pontuado na opção “muita confiança”, com 7,5% das marcações. Os restantes (Poder Legislativo, Poder Judiciário e partidos políticos) ficaram empatados, cada um com 5% das marcações. Na questão “confiança mediana”, o Poder Executivo também foi o mais bem avaliado, com 37,5% das escolhas. Nesse item, as avaliações dos restantes segmentos foram: Poder Judiciário (30%), Poder Legislativo (27,5%) e partidos políticos (12,5%).

Se forem considerados somente os Três Poderes da República, os dados demonstram que o Legislativo e o Judiciário possuem os piores desempenhos, com valores percentuais estatisticamente muito próximos, com uma ligeira diferença que coloca o Legislativo à frente por pouco. Todas as marcações nas opções “pouca confiança” e “nenhuma confiança” foram acima de 30%. Se forem

---

<sup>175</sup> O terceiro setor envolve vários tipos de instituições, que diferenciam-se pela função ou causa que defendem, mas possuem atributos e aspectos estruturais comuns e são fundamentais para a classificação enquanto parte do terceiro setor: não governamentais, gestão própria, não terem fins lucrativos e estarem formalmente constituídas. Os exemplos mais comuns desse tipo de instituição são as organizações não governamentais (ONG), por se tratarem de associações ou fundações que lutam por causas sociais sem estarem ligadas ou subordinadas a entidades oficiais.

<sup>176</sup> O Sistema de Saúde Público foi avaliado no auge da pandemia do coronavírus (covid-19), em que, por um lado, médicos e enfermeiros estavam a ser muito elogiados pela população devido à dedicação ao combate à doença, mas, por outro lado, a estrutura física da Saúde Pública (hospitais, equipamentos, medicação) estava a entrar em colapso. Como o Sistema de Saúde Público é formado pela estrutura física e humana, não foi possível aferir qual delas mais influenciou a resposta dos entrevistados ou mesmo se foram as duas, ao mesmo nível, no geral.

somadas essas duas opções, a quantidade de inquiridos que não confia ou confia pouco nesses sistemas ultrapassa a casa dos 50% nos três casos: Poder Legislativo (67,5%), Poder Judiciário (65%) e Poder Executivo (55%). Quanto aos partidos políticos, entre todas as 14 instituições, foi a que obteve maior percentagem tanto em “pouca confiança (42,5%)” como em “nenhuma confiança (40%)”.

Como a baixa avaliação ao Poder Legislativo foi realizada por um grupo que utiliza a plataforma digital de participação política do Senado, pode-se inferir que a oferta de mais e melhores mecanismos de participação civil no processo político não é capaz, isoladamente, de resolver todos os problemas relacionados com a participação política. No entanto, os inquiridos reconhecem, como será visto mais à frente, que as tecnologias institucionais digitais de participação política dos *websites* legislativos representam avanços importantes, mas estão longe de atender às exigências da esfera civil por uma maior influência na tomada de decisão política.

A seguir, a tabela com o resultado das 14 instituições:

<b>Informe qual o seu nível de confiança nas seguintes instituições públicas: (%)</b>	Muita confiança	Confiança mediana	Pouca confiança	Nenhuma confiança
7.1 Igrejas	7,5	35	32,5	25
7.2 Forças Armadas	30	40	15	15
7.3 Terceiro setor/ONG	10	37,5	37,5	15
7.4 Imprensa	5	38,5	33,5	23
7.5 Sindicatos	2,5	40	17,5	40
7.6. Polícias	17,5	42,5	22,5	17,5
7.7 Partidos Políticos	5	12,5	42,5	40
7.8 Poder Legislativo	5	27,5	37,5	30
7.9 Poder Judiciário	5	30	32,5	32,5
7.10 Poder Executivo	7,5	37,5	22,5	32,5
7.11 Bombeiros	57,5	35	5	2,5
7.12 Bancos/sistema financeiro	2,5	20	40	37,5
7.13 Sistema de Saúde Público	20	27,5	35	17,5
7.14 Sistema de Educação Público	17,5	25	37,5	20

Tabela 11: Informe qual o seu nível de confiança nas seguintes instituições (%)

Todas as instituições com vieses mais políticos obtiveram uma pontuação muito baixa, com percentagens inferiores à casa dos 10%. A entidade que atingiu a maior percentagem em “muita confiança”, e a única a ultrapassar também os 50% nesse ponto, foram os “bombeiros” (57%), um órgão de caráter mais técnico.

## I) Identidade partidária

Em relação à identidade partidária, de maneira geral, a maioria dos inquiridos identificou-se mais com a direita<sup>177</sup> (37,5%), porém não houve grandes variações em relação aos que se posicionaram à esquerda (32,5%) ou aos que se declararam sem posicionamento ideológico (30%), conforme demonstra o gráfico abaixo.

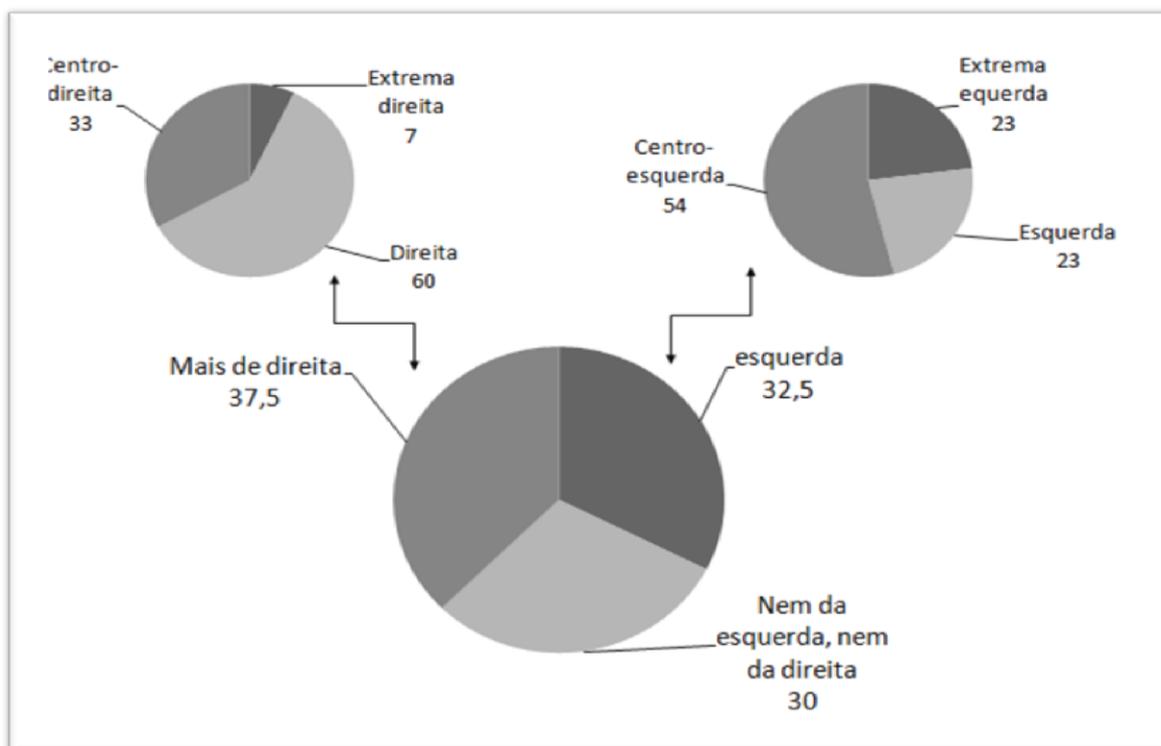


Gráfico 16: Posicionamento político (%)

Dos que se identificam mais com a direita, 60% são de direita, 33% de centro-direita e 7% de extrema-direita, corrente ideológica do atual chefe do Poder Executivo brasileiro. Dos que optaram pela esquerda, a maioria posicionou-se como sendo de centro-esquerda (54%). O número de inquiridos que declararam ser de esquerda e de extrema-esquerda foi o mesmo (23%).

<sup>177</sup> No dia 1 de janeiro de 2019, Jair Bolsonaro, de extrema-direita, assumiu a Presidência da República para os próximos quatro anos.

#### **4.3.2.2 Percepção dos usuários**

A partir deste eixo, as próximas três questões foram direcionadas para as experiências dos usuários com o ambiente digital de participação política proporcionado pelos parlamentos, com o objetivo de permitir ao cidadão contribuir para o processo legislativo. São apenas três questões, mas cada uma delas com várias subquestões objetivas, nas quais o inquirido deveria marcar uma das opções que iam do extremo da concordância total ao extremo da discordância total<sup>178</sup> dos argumentos, com base na Escala de *Likert* de 5 pontos, de forma a permitir uma alternativa neutra, em que não concordava e nem discordava.

Cada uma das três questões abordava um tema em relação à participação política no parlamento, de forma geral, ou através das tecnologias institucionais digitais disponibilizadas pelos *websites* legislativos, da seguinte forma: a) a primeira pergunta tinha o objetivo de apurar a percepção dos usuários em relação às plataformas institucionais digitais de participação política nos parlamentos, de forma geral; b) a segunda, mais pessoal, teve como foco explorar a experiência que cada usuário obteve com o e-Cidadania e com a análise, pelo Senado, da ideia legislativa que apresentou; c) a última questão, de âmbito mais amplo, solicitava ao inquirido que indicasse, conforme as opções apresentadas, como deveria ser a participação política no Parlamento.

No final de cada questão principal, havia uma questão secundária e aberta, através da qual o entrevistado se poderia manifestar em relação ao item abordado, se considerasse conveniente. Houve, ao todo, 74 comentários às três questões.

#### **a) Percepção sobre a participação política através das tecnologias digitais**

Em nenhuma das afirmações a essa questão prevaleceu a opção de neutralidade (nem concordo, nem discordo) como a mais marcada entre as cinco opções possíveis com base na Escala de *Likert*, demonstrando haver convicção nas respostas apresentadas. A análise dos resultados indicou que entre as subquestões que obtiveram maior índice de marcações em “concordo” (total ou parcialmente), houve um reconhecimento acentuado, entre os inquiridos, de que as plataformas institucionais digitais aproximam mais o cidadão do parlamento (82,5%) e dão voz ao cidadão comum (77,5%). O mesmo aconteceu em relação ao número de inquiridos que considera que o papel dos cidadãos deve ser basicamente o de sugerir e não o de tomar decisões no processo político/legislativo

---

<sup>178</sup> “Concordo totalmente”, “concordo parcialmente”, “nem concordo nem discordo”, “discordo parcialmente” e “discordo totalmente”.

(92,5%). Eles consideram que a participação cidadã deve ser aprimorada para garantir maior influência direta do cidadão no processo legislativo (97,5%), e uma das alternativas para que esse desejo se converta em realidade pode ser a constituição de uma comissão de representantes para acompanhar toda a tramitação das propostas populares durante o processo de análise no Parlamento (90%).

Em menor proporção, mas ainda com elevado número de concordância, os inquiridos que consideraram que as plataformas digitais de participação política geram maior confiança do cidadão em relação ao parlamento (45%), embora também haja um grupo grande que discorda (40%) da afirmação. Metade dos participantes (50%) também concordara que as ferramentas de participação política ajudam a reduzir a exclusão social e digital, mas 25% discordaram e outros 25% optaram por uma posição neutra, nem concordando, nem discordando.

Por outro lado, a maioria dos entrevistados discordou que essas formas de participação política institucionais digitais sejam bem divulgadas e conhecidas pela sociedade (52,5%), embora 30% afirmem acreditar que sim. Também foi maior o número dos que discordaram haver imparcialidade por parte dos senadores na análise das sugestões cidadãs (42,5%), mas não muito acima dos que acreditam na imparcialidade (37,5%). De qualquer forma, o reconhecimento da importância das tecnologias institucionais digitais de participação do cidadão no parlamento foi tão grande que 80% dos que já fizeram uso desse tipo de plataforma afirmaram que as indicam a outras pessoas.

A seguir, a tabela completa com as respostas:

<b>Em relação às ferramentas de participação direta do cidadão na política, como o e-Cidadania: (%)</b>	Concordo totalmente	Concordo parcialmente	Nem concordo nem discordo	Discordo parcialmente	Discordo totalmente
1.1. Aproximam mais o cidadão do parlamento	32,5	50	5	10	2,5
1.2. Geram maior confiança do cidadão em relação ao parlamento	7,5	37,5	15	20	20
1.3. Dão voz ao cidadão comum	37,5	40	5	12,5	5
1.4. Permitem que o cidadão seja ouvido, mas apenas a nível de sugestão	52,5	40	0	2,5	5
1.5. Garantem que o parlamentar considere a opinião do cidadão na elaboração e votação do projeto	5	32,5	25	15	22,5
1.6. São bem divulgadas e conhecidas pela sociedade	2,5	27,5	17,5	27,5	25
1.7. Indico o e-Cidadania e/ou ferramentas similares para outras pessoas ou grupos	50	30	5	5	10
1.8. Precisam ser aprimoradas para garantir maior influência e intervenção direta do cidadão no processo legislativo	85	12,5	0	2,5	0
1.9. Incentivam o parlamentar a ter uma interação direta com o cidadão	17,5	40	10	17,5	15
1.10. Garantem que as ideias e opiniões do cidadão sejam votadas com imparcialidade, sem influência e intervenção política de parlamentares e/ou moderadores das ferramentas de participação	17,5	20	20	7,5	35
1.11. Ajudam a reduzir a exclusão social e digital	10	40	25	7,5	17,5
1.12. Deveriam garantir a constituição de algum tipo de comissão representativa de cidadãos, com o autor da proposta e outros apoiantes, para acompanhar todo o processo de elaboração e votação do projeto nas comissões e no plenário	90	10			0

Tabela 12: Questão geral sobre recursos digitais de participação do cidadão na política (%)

No final dessa questão, os inqueridos foram submetidos a uma pergunta aberta, de resposta opcional, com o seguinte texto: “em relação à questão anterior, faça um comentário ou sugestão se considerar conveniente”. Dos 40 entrevistados, 31 (77,5%) manifestaram-se. No entanto, alguns textos abordavam mais do que um tema, de forma que foram contabilizados, no total, 52 comentários (Anexo V).

As perguntas objetivas demonstraram que os usuários reconhecem a importância das ferramentas institucionais digitais e a necessidade de haver uma participação mais direta da sociedade no processo político. No entanto, o espaço aberto foi utilizado fundamentalmente para reclamações em relação ao Senado e aos senadores, observações quanto às limitações técnicas do e-Cidadania e sugestões para o aperfeiçoamento da plataforma.

A reclamação mais recorrente dos autores foi em relação a não terem sido convidados a defenderem as suas propostas perante a CDH, noutra comissão ou no plenário, e não terem sido contactados pelos senadores para que pudessem colaborar na discussão da ideia que apresentaram. Das 52 manifestações, 14 abordavam esse tipo de tema, por exemplo:

O autor da ideia legislativa deve ter voz durante a tramitação e durante a votação porque do modo como é feita a participação, é apenas virtual, tanto para apresentar a ideia como para apoiar. Passa anos e não há contato com os sujeitos da ideia, com a realidade que fez nascer a ideia; ou seja, apenas “faz de conta” e morre na burocracia, sem a comunicação mínima. (R.10)<sup>179</sup>

Também foi grande o número de pessoas que relataram não haver imparcialidade por parte dos parlamentares, que atuariam sem o devido empenho e sem a compreensão da necessidade de se ampliar o debate em torno de questões de interesse público. Foram 13 manifestações nesse sentido, a exemplo desta: “Falta empenho e interesse dos congressistas em prestar mais atenção aos anseios da sociedade, em especial, às manifestações que refletem o pleno exercício e efetivação da cidadania (R.12).”

Dos 31 respondentes, três reclamaram em relação à falta de informação sobre a tramitação das suas propostas e/ou ressaltaram a necessidade de o cidadão ter mais voz no Parlamento, especialmente em relação a uma ideia que tenha sido apresentada e que esteja a ser analisada pela instituição.

---

<sup>179</sup> “R” de respondente e “10” para identificá-lo. A numeração, que vai de 1 a 40, corresponde à ordem de resposta aos questionários enviados a cada um dos autores das ideias legislativas. Todos os dados serão detalhados num gráfico, no final deste subcapítulo e no Anexo V.

## **b) Percepção sobre a experiência pessoal com o e-Cidadania**

Através da análise das respostas que obtiveram maior índice de marcações em “concordo” (parcial ou totalmente), percebe-se que mais de três quartos dos inquiridos consideraram fácil o processo de interação com o e-Cidadania (92,5%), acreditavam que as suas propostas tinham grande chance de ser aprovadas em plenário (75%), apoiavam ideias de outros cidadãos (87,5%) e pretendiam apresentar outras propostas na plataforma (77,5%).

No entanto, embora 95% dos participantes tenham afirmado que gostariam de ser consultados durante a análise das suas ideias nas comissões competentes, 90% relataram jamais terem sido contactados por qualquer senador ou funcionário do Senado. Três entrevistados garantiram ter procurado pessoalmente os relatores das suas ideias, mas não obtiveram qualquer retorno, a exemplo do seguinte desabafo:

JAMAIS entraram em contato comigo. “o contrário: ofereci-me tanto à Senadora Soraya Thronicke (PSL/MS) quanto ao Senador Paulo Paim (PT/RS) para contribuir acerca da discussão sobre o tema e [...] fui SUMARIAMENTE IGNORADO pela equipe técnica de ambos, bem como do Senado. Logo, isso retira de qualquer povo a vontade de sugerir algo ao Parlamento. (R.22)

Um total de 68% dos inquiridos utilizou as redes sociais do e-Cidadania para discutir as suas propostas com outros cidadãos. Foi grande também o número dos que afirmaram não acreditar que as suas propostas tivessem sido tratadas com imparcialidade (53%), mas 25% preferiram não se posicionar sobre isso. Para 66%, a análise das respetivas propostas não atendeu às expectativas esperadas, mas outros 20% declararam-se satisfeitos com o processo.

Com base nos resultados obtidos, as maiores insatisfações foram em relação à falta de comunicação do Senado, da CDH e/ou dos senadores com os autores das ideias legislativas e a não terem sido ouvidos e consultados durante a tramitação e a análise das suas ideias legislativas pelas comissões. Como 92,5% dos entrevistados consideraram a plataforma de fácil compreensão, o motivo pelo qual a maioria afirmou que suas expectativas não foram atendidas pode estar relacionado preponderantemente à falta de comunicação e interação com os senadores e seus assessores.

<b>Em relação à sua ideia legislativa apresentada ao e-Cidadania (%)</b>	Concordo totalmente	Concordo parcialmente	Nem concordo nem discordo	Discordo parcialmente	Discordo totalmente
2.1. Acredito que a proposta tem/tinha grandes chances de ser aprovada no Plenário	42,5	32,5	5	15	5
2.2. Considerarei o processo de apresentação da ideia legislativa fácil de compreender	75	17,5	7,5	0	0
2.3. Tem-me sido/foi-me permitido opinar na análise da minha ideia	11	9	6	11	63
2.4. Acredito que minha proposta está a ser/foi tratada com imparcialidade, sem que eu precise/precisasse de interferir de alguma forma	11	11	25	11	42
2.5. Tenho acompanhado/acompanhei a tramitação somente pelos canais de informação oficiais do Senado, sem jamais ter sido procurado(a) por qualquer senador, assessor ou funcionário da instituição	82	8	0	0	10
2.6. Tenho mantido/mantive uma rede social própria para conseguir apoio, informar e interagir sobre a minha ideia	32	16	11	3	39
2.7. Tenho discutido/discuti a minha ideia nas redes sociais do próprio e-Cidadania	13	8	11	10,5	58
2.8. A análise tem atendido/atendeu às minhas expectativas	9	11	14	14	51
2.9. Como autor(a) da ideia, no caso de aprovação na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, gostaria de ser consultado(a) na elaboração do projeto de lei e da análise nas restantes comissões e no Plenário do Senado	87,5	7,5	2,5	2,5	0
2.10. Sou autor (a) de mais de uma ideia	56	3	5	5	31
2.11 Pretendo apresentar outras ideias legislativas	65	12,5	7,5	2,5	12,5
2.12. Apoio ideias de outros cidadãos	82,5	5	5	2,50	5

Tabela 13: experiência de cada inquirido com a participação política *online* (%)

- **Autores com ideias rejeitadas na comissão**

Nessa questão havia um desdobramento que deveria ser respondido apenas por proponentes cujas ideias legislativas tivessem sido rejeitadas pela CDH: “responda aos quatro próximos itens somente se a sua ideia legislativa tiver sido rejeitada pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa”. O objetivo, aqui, era aferir o grau de satisfação e a avaliação do processo participativo, que pode ser distinto em relação aos usuários que ainda tinham as suas ideias legislativas em análise pela Comissão. Ao todo, 21 entrevistados identificaram-se com a pergunta; ou seja, eram autores de sugestões legislativas que foram analisadas e rejeitadas pela CDH<sup>180</sup>.

<b>Responda aos próximos quatro itens somente se a sua ideia legislativa tiver sido rejeitada pela Comissão de Direitos Humanos e pela Legislação Participativa (CDH): (%)</b>	Concordo totalmente	Concordo parcialmente	Nem concordo nem discordo	Discordo parcialmente	Discordo totalmente
2.13 Fui ouvido pela comissão (CDH) antes de rejeitarem a minha ideia	5	10	10	5	71
2.14 Concordo com os argumentos da comissão (CDH) para a rejeição da minha ideia	0	10	5	24	62
2.15 Não tive acesso aos argumentos da comissão (CDH) para rejeitar a minha ideia	35	5	15	5	40
2.16 Acredito que a comissão (CDH) agiu com imparcialidade na análise da minha proposta	0	20	15	15	50

Tabela 14: resposta somente se a sua proposta tiver sido rejeitada pela CDH

Em todos os quatro itens, a maioria dos inquiridos identificou-se com a opção “discordo total ou parcialmente”, indicando uma insatisfação com o processo de análise na CDH. Do total, 76% afirmaram não terem sido ouvidos ou consultados pela comissão e 86% não concordaram total ou parcialmente com os argumentos para a rejeição da proposta. Quase metade dos entrevistados (45%) alegou não ter tido acesso aos argumentos para a rejeição das suas ideias, embora outros 40% tenham afirmado que obtiveram informações. No entanto, não foi possível identificar qual o canal de acesso a

<sup>180</sup> Nenhuma questão era de resposta obrigatória, mas conforme a métrica estabelecida para este trabalho, o total de respostas a cada questão foi considerado como 100% para efeitos de cálculo.

essas informações: e-Cidadania, CDH, média do Senado ou mesmo o sistema de pesquisa do Portal da instituição na Internet. Para 65%<sup>181</sup> não houve imparcialidade na análise pela CDH.

Assim como na questão anterior, houve também uma questão aberta de resposta opcional: “em relação à questão anterior, faça um comentário ou sugestão se considerar conveniente”. No total, 23 entrevistados (57,5% do total) manifestaram-se sobre temas diversos. Com a separação por assunto, mais dois comentários foram adicionados, elevando para 25 a soma total (Anexo V). Dez autores de ideias legislativas queixaram-se de não terem recebido informações do Parlamento, bem como de falta de imparcialidade e de conhecimento adequado por parte dos senadores sobre o tema tratado. “A utilização de ‘achismos’<sup>182</sup> e a falta de conhecimento sobre o assunto por parte do Senado levou minha proposta a ser rejeitada (R.29)”.

Mas um inquirido elogiou a análise da sua ideia pelo Parlamento. “Pelo que fiquei sabendo por intermédio da mídia de notícias sobre política, minha ideia legislativa [...] foi aprovada pelo relator com algumas alterações que achei oportunas e adequadas para a presente propositura (R.12)”.

Houve duas sugestões com o objetivo de aprimorar o processo de participação através do e-Cidadania, como por exemplo: “Gostaria que a plataforma do e-Cidadania fosse mais interativa, com algum aplicativo e comunicação com o autor da ideia, no sentido de revisar a proposta. Minha ideia foi rejeitada” (R. 26).

### **c) Participação do cidadão no Parlamento**

Uma outra dimensão avaliada foi a percepção dos usuários em relação a como deveria ser, na sua opinião, a participação do cidadão no Parlamento, com base em oito suposições sugeridas, conforme sintetiza a tabela 15:

---

<sup>181</sup> Soma do “discordo parcialmente” com o “discordo totalmente”.

<sup>182</sup> A expressão "achismo", aqui, significa a quantidade de pessoas que apenas acham, mas sem qualquer respaldo.

<b>Na sua opinião, como deve ser a participação do cidadão no parlamento: (%)</b>	Concordo totalmente	Concordo parcialmente	Nem concordo nem discordo	Discordo parcialmente	Discordo totalmente
3.1. Opinando e sugerindo, deixando a decisão final para os parlamentares	35	27,5	5	15	17,5
3.2. Garantindo uma participação mais direta e influente do cidadão nas discussões e decisões do parlamento	80	17,5	2,5	0	0
3.3. Participando efetivamente na elaboração coletiva e colaborativa de projetos de lei com os parlamentares e a sociedade	75	25	0	0	0
3.4. Garantindo interação direta dos cidadãos com parlamentares e seus assessores	75	25	0	0	0
3.5. Garantindo que o cidadão escolha os projetos que deseja colocar na pauta de votação	57,5	40	2,5	0	0
3.6. Obrigando que os parlamentares justifiquem os seus votos a favor ou contra os projetos de lei	82,5	10	2,5	0	5
3.7 Obrigando que os parlamentares prestem contas à sociedade de todo o seu mandato	95	5	0	0	0
3.8 Tendo direito a propor <i>impeachment</i> a parlamentares que não atendam às expectativas da sociedade	67,5	15	7,5	2,5	7,5

Tabela 15: "Na sua opinião, como deve ser a participação cidadã no Parlamento?" (%)

Dos oito itens, três alcançaram a unanimidade entre os inquiridos na soma dos itens “concordo totalmente” ou “parcialmente”; ou seja, 100% dos participantes concordaram que os cidadãos devem: a) participar efetivamente na elaboração coletiva e colaborativa de projetos de lei com os parlamentares e a sociedade, b) interagir diretamente com os parlamentares e os seus assessores e c) exigir-lhes a prestação de contas de todo o mandato.

Outros três itens ultrapassaram os 90% na soma da concordância total ou parcial em relação a como deve ser a participação do cidadão no parlamento: a) garantindo uma participação mais direta e influente do cidadão nas discussões e decisões (98%), b) garantindo que o cidadão escolha os projetos que deseja levar a votação (97,5%) e c) obrigando que os parlamentares justifiquem os seus votos a favor ou contra os projetos de lei. Outros 82,5% dos entrevistados concordaram que os representados devem ter o direito de propor *impeachment (recall)* a parlamentares que não atendam às expectativas da sociedade.

O único item que obteve uma concordância inferior a 80% foi o que previa a participação do cidadão no parlamento apenas “opinando e sugerindo, deixando a decisão final para os parlamentares”, que obteve 62,5% de aprovação<sup>183</sup>. Trata-se de um dado importante, porque demonstra o desejo do cidadão de uma maior participação na esfera política, obtendo maior poder de influência junto aos representantes eleitos, mas deixando à sua responsabilidade a tomada de decisão. Apenas 5% dos entrevistados preferiram manter-se neutros em relação a este último tema e outros 32,5% discordaram total ou parcialmente, ou seja, defenderam uma intervenção maior dos indivíduos no processo de decisão política.

Pelas respostas obtidas através da soma das opções “concordo totalmente” e “concordo parcialmente”, é possível concluir que os cidadãos, na sua maioria, querem: participar mais ativamente na política, ter mais influência nas decisões tomadas no âmbito do parlamento, saber o que os parlamentares estão a fazer e ter o direito de retirar o mandato aos que não atendem às expectativas da sociedade.

Metade dos respondentes manifestaram-se na questão aberta. Foram, no total, 20 participações, que, depois de separadas por assunto, aumentaram para 29 (Anexo V), com comentários diversos, entre os quais sobre *impeachment (recall)* a membros do Legislativo e a necessidade de haver maior influência dos cidadãos nas decisões políticas, entre outros.

---

<sup>183</sup> Soma da concordância total com a parcial.

Dos 74 comentários às três questões abertas, 25 foram divididos em mais de um tema, a maioria deles em apenas dois (18), mas alguns em três (6) e um único em quatro assuntos distintos, somando, no final, 106 comentários. Uma análise mais profunda das respostas demonstrou que poderiam ser mais amplamente encaixadas em nove temas (Anexo V).

A partir desses dados, foi elaborado o seguinte gráfico:

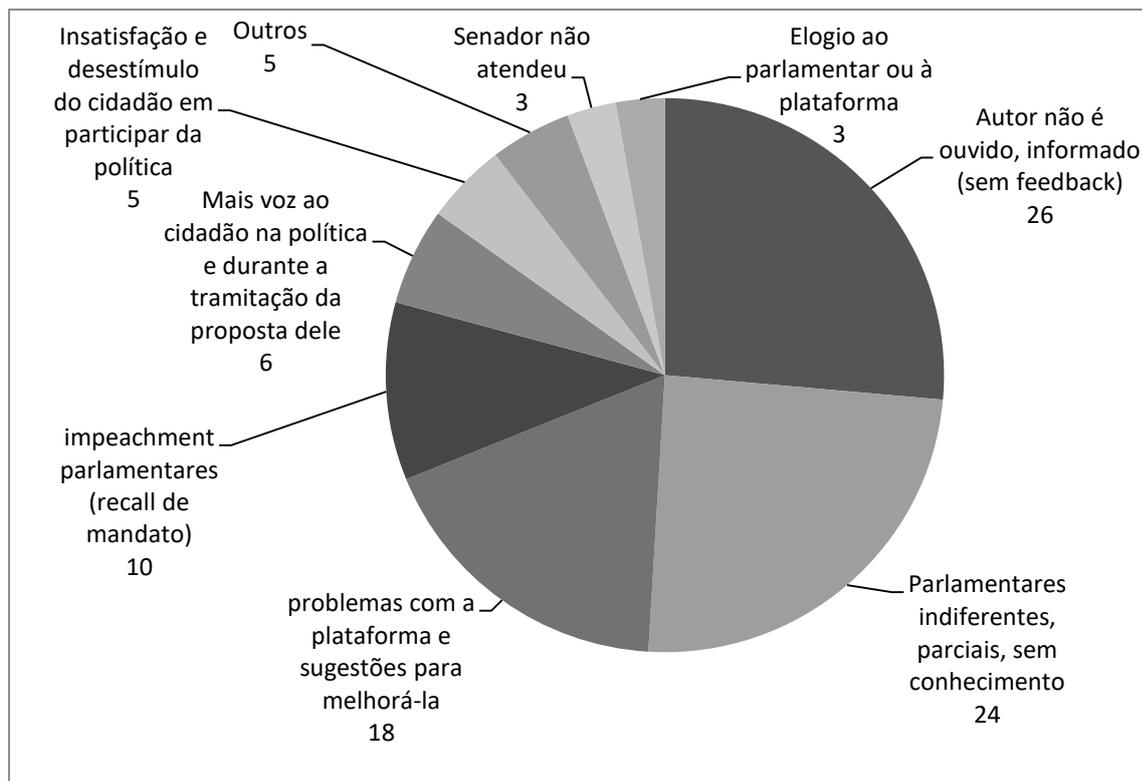


Gráfico 17: Principais comentários dos usuários (%)

Dos nove grupos, o maior, com 28 (26%) manifestações espontâneas, foi composto por reclamações de autores por não terem sido ouvidos, por não terem tido a possibilidade de defender as suas ideias ou por não terem recebido qualquer informação do Senado sobre a tramitação das suas propostas, a exemplo desta: “minha ideia foi rejeitada e eu não fui informado ou consultado” (R.26). Num segundo grupo, com apenas três comentários (3%), os inquiridos afirmaram ter procurado pessoalmente os senadores relatores para se colocarem à sua disposição ou das suas equipas, mas não receberam qualquer *feedback*. “No meu caso, o relator nunca me respondeu nem me mandou mensagem ou procurou” (R.19). Esse grupo poderia ter sido enquadrado no primeiro, mas o objetivo de colocá-lo numa categoria distinta foi para destacar que, mesmo quando procurados, os parlamentares optaram por manter a distância dos autores das ideias populares.

O segundo maior grupo, com 26 (24%) comentários, foi constituído por reclamações referentes aos senadores, com acusações, por exemplo, de parcialidade, indiferença, falta de preparação, falta de empenho e demora na análise. “No meu caso, demoraram cinco anos para decidirem” (R.9). “Muitos parlamentares só visam e analisam o que lhes convêm, sempre com parcialidade” (R.30). Um outro grupo, de 11 pessoas (10%), manifestou-se sobre a possibilidade de concessão de poder à sociedade para solicitar o *impeachment* (*recall* dos mandatos) dos parlamentares. Desse total, oito foram a favor do *recall*, mas três posicionaram-se contra, como se verifica nestes dois exemplos, um a favor e outro contra: “da mesma forma que colocarmos, deveríamos poder tirar” (R.2). “O mandato parlamentar não pode correr riscos em decorrência da chamada expectativa da sociedade” (R.22).

Com 19 (18%) comentários, um outro grupo foi destinado exclusivamente a temas relativos a problemas ou reclamações sobre o e-Cidadania, bem como a sugestões de aperfeiçoamento na plataforma, como, por exemplo: “a plataforma do e-Cidadania é bastante limitada” (R. 23). “Deveria ser melhor divulgada e compartilhada” (R.30). Um outro grupo, com seis comentários (6%), defendeu que se devia dar mais voz aos cidadãos na política, em geral, ou, na condição de autor de proposta popular, no Parlamento, durante a tramitação das respetivas ideias pelas comissões. “O autor de uma ideia legislativa deve ter voz durante a tramitação e durante a votação” (R.10).

Houve três comentários (3%) com elogios ou, pelo menos, mais positivos em relação à participação, como: “A ferramenta é muito inclusiva” (R.1). Cinco cidadãos destacaram insatisfação com o processo de participação pelo e-Cidadania, como por exemplo: “o fato de apenas saber a resposta faz nos sentirmos impunes, excluídos da situação” (R.21).

Os resultados do inquérito em relação ao perfil pessoal e político dos autores de ideias legislativas no e-Cidadania indicaram que o perfil básico dos cidadãos que mais participam na política através das ferramentas digitais disponíveis nos *websites* legislativos, conforme já apontado noutras pesquisas, é o seguinte: homens (82,5%) entre 21 e 40 anos (65%), brancos (62,5), com curso superior completo (72,5%), ativos profissionalmente (75%) e com um rendimento bruto entre 1 e 4 salários mínimos (60%). Os resultados apontaram ainda que os inquiridos, na sua maioria, acedem à Internet todos os dias (97,5%), informam-se nas redes sociais (72%) e são residentes na Região Sudeste (52%), muitos deles em capitais (45%).

Dos 40 inquiridos, 70% possuem muito interesse na política, mas pouca ou nenhuma confiança em partidos políticos (82,5%) e nos poderes Legislativo (67,5%), Judiciário (65%) e Executivo (55%). A maioria também nunca fez parte de sindicatos (75%), de associações profissionais (77,5%) e de partidos políticos (87,5%), mas admite já ter participado ou ainda participar em manifestações ou

protestos (72,5%), abaixo-assinados (92,5%) e fóruns ou grupos de discussão política na Internet. Em relação à ideologia partidária, não houve grandes diferenças percentuais entre os participantes: 37% afirmaram identificar-se mais com a direita, 33%, com a esquerda e outros 30% relataram não apresentar qualquer interesse partidário.

A análise dos dados da percepção dos entrevistados em relação às plataformas digitais de participação política nos *websites* parlamentares indica que há um reconhecimento positivo em relação aos benefícios proporcionados pelas ferramentas digitais de participação. No somatório das opções “concordo totalmente” ou “parcialmente”, a maioria dos inquiridos concordaram que as tecnologias institucionais digitais aproximam mais a sociedade do parlamento (82,5%), dão voz ao cidadão comum (77,5%) e permitem que ele seja ouvido, embora apenas a nível de sugestão (92,5%). Por outro lado, a maioria dos participantes acreditam que as plataformas institucionais de participação política são pouco divulgadas e conhecidas na sociedade (52,5%) e precisam de ser aprimoradas para garantir uma maior intervenção direta e influência do cidadão na política (92,5%).

Os participantes afirmaram que só desejam colaborar com o parlamento e não substituir os representantes eleitos (92,5%), mas querem que os mecanismos de participação popular sejam melhorados para garantir maior influência dos representados no processo legislativo (97,5%).

Em relação a como deve ser a participação do indivíduo no Poder Legislativo, algumas afirmações inseridas no questionário obtiveram a concordância total ou parcial dos entrevistados de forma unânime. Desse modo, 100% dos inquiridos concordaram que a intervenção mais direta do cidadão na política deve ser participando ativamente na elaboração coletiva e colaborativa de projetos de lei com os parlamentares e a sociedade, garantindo a interação direta dos cidadãos com os parlamentares e os seus assessores, e obrigando os detentores de cargos políticos a prestarem contas dos seus mandatos à sociedade.

A maioria dos entrevistados ainda defende que o cidadão deve: participar mais direta e influentemente nas discussões e decisões do Parlamento (98%), obrigar os representantes a justificar os seus votos a favor e contra propostas legislativas (92,5%) e ainda ter o direito de escolher os projetos de lei a serem incluídos na lista de votação (97,5%) e propor *impeachment* dos representantes que não corresponderem às expectativas da sociedade (82,5%).

A respeito das ideias legislativas por eles apresentadas, os entrevistados mostraram-se insatisfeitos com o facto de a participação se limitar à apresentação da sugestão e ao esforço em conseguir os 20 mil assinaturas de outros cidadãos para que a proposta seja apreciada pelo

parlamento. Embora 95%<sup>184</sup> dos entrevistados tenham afirmado que gostariam de ser consultados durante a votação e tramitação das suas propostas pelas comissões, 65% relataram que a análise não atendeu às suas expectativas, que jamais foram contactados pelos senadores ou pelas suas equipas (90%), nem consultados sobre as suas ideias (74%). Por fim, afirmam que não acreditam na imparcialidade dos representantes na análise de sugestões populares (53%).

Em síntese, o maior foco de insatisfações foi em relação à falta de transparência do processo da participação e de comunicação do Parlamento com os autores das ideias populares. Os cidadãos reconhecem os benefícios e as potencialidades das ferramentas digitais de participação política, mas não estão satisfeitos com o processo participativo, que não garante, na opinião deles, uma participação efetiva na esfera política. Eles querem e esperam muito mais do Parlamento digital, em especial, serem ouvidos e terem um relacionamento mais direto com os políticos.

Os resultados da sondagem de opinião apontam para a afirmação de Coleman (2004), segundo o qual, o importante não é o processo comunicativo *online*, em si, mas o benefício que a participação política proporciona ao cidadão. Conforme explica o autor, os representados esperam não só serem ouvidos pelos representantes, seja pela Internet ou presencialmente, mas também serem atendidos nas suas necessidades e reivindicações, através de um processo interativo que contribua para melhorar a política e a legislação.

Em relação ao perfil dos usuários das ferramentas institucionais digitais, os dados demonstraram que não houve mudanças perceptíveis com a passagem do mundo analógico para o digital; ou seja, embora o espaço digital favoreça a inclusão social e a pluralidade de ideias, não as garante. Assim, o perfil dos mais participativos politicamente continua a ser predominantemente homens brancos, mais jovens, com maior grau de escolaridade, ativos profissionalmente e residentes em capitais e grandes centros urbanos.

Conclui-se, portanto, que não é a mera existência de mecanismos participativos que vai mudar um quadro de exclusão social e digital (Marques, 2010a; 2010b) sem que haja um planeamento do Estado, com base em políticas públicas efetivas de inclusão. Embora as tecnologias digitais favoreçam a inclusão de um público maior e mais plural, esse potencial não se materializa devido à exclusão (social, económica, digital, cultural educacional, etc.) que ocorre num patamar anterior, relativo ao ambiente marginalizado ao qual pertencem certos grupos. Assim, a exclusão reflete-se em espaços

---

<sup>184</sup> No somatório das opções “concordo totalmente” e “concordo parcialmente” ou “discordo totalmente” e “discordo parcialmente”.

potencialmente inclusivos, seja por falta de condições diversas vinculadas aos motivos que a causam ou devido a uma sensação de não pertencer ao campo político.

### **4.3.3 Entrevista a gestores do e-cidadania**

Essa pesquisa é constituída por duas entrevistas pessoais e em profundidade com perguntas semiestruturadas e não-estruturadas aos dois gestores da participação política *online* do Senado Federal do Brasil. Essa última parte foi realizada no final com um objetivo básico: proceder a perguntas orientadas, com base no resultado das restantes pesquisas. O primeiro gestor, Washington Manoel Brito<sup>185</sup>, é o responsável pelo Portal do Senado, como um todo, e, portanto, o e-Cidadania é apenas um dos serviços que administra, não tendo que lidar diretamente nem diariamente com a participação política. O segundo gestor, Alisson Bruno Dias de Queiroz<sup>186</sup>, é o coordenador de Apoio ao Programa e-Cidadania e, nessa condição, é o responsável direto pela administração da plataforma.

É importante destacar ainda que, devido aos postos-chave que ocupam dentro da estrutura do Senado Federal, ambos os entrevistados foram consultados durante diferentes fases do percurso do doutoramento, quer seja no levantamento de dados, quer seja para confirmar ou complementar uma informação, ou mesmo durante a elaboração do texto final, de forma mais informal e não registada. Não houve, portanto, necessidade de explicar do que se tratava a tese, no início da entrevista pessoal, pois os entrevistados já vinham a ser contactados desde o início do doutoramento para esclarecer eventuais dúvidas ou fornecer documentos e fontes.

A ideia inicial era que as entrevistas fossem realizadas pessoalmente, com gravador, mas devido ao isolamento social e ao trabalho remoto imposto a todos os funcionários do Congresso Nacional, essa alternativa foi descartada. A opção, foi, então, enviar as perguntas por *e-mail* e deixar que os entrevistados escolhessem responder pelo canal que preferissem (telemóvel, *e-mail*, Whatsapp, etc.).

Cada entrevista foi composta por cinco perguntas abertas, mas diferenciadas para cada um dos entrevistados, porque os cargos e as responsabilidades profissionais deles são diferentes. As primeiras quatro perguntas foram estruturadas com base num roteiro previamente organizado, que se iniciava com um esclarecimento genérico sobre o contexto da entrevista e a autorização para a divulgação dos respetivos nomes na tese, o que foi prontamente concedido. A quinta pergunta era

---

<sup>185</sup> Entrevista pessoal por *email* e Whatsapp, em 23 de outubro, 2020, degravada e disposta, na íntegra, no Anexo VII.

<sup>186</sup> Entrevista pessoal por *email*, em 6 de novembro de 2020, disposta na íntegra no Anexo VI.

genérica e não-estruturada, apenas solicitando que se manifestassem em caso de haver algo mais que considerassem importante. A cada um dos entrevistados foi enviado um resumo com os principais resultados obtidos nas restantes pesquisas e, em seguida, as perguntas a que deveriam responder. Ao Alisson Queiroz foi enviada também parte do texto já previamente elaborado sobre o e-Cidadania para que avaliasse a coerência das informações obtidas na realidade da plataforma.

### **a) Entrevista com o coordenador do e-Cidadania**

A entrevista com Alisson Queiroz (Anexo VI) foi bastante técnica, com foco na funcionalidade do e-Cidadania, mas também com a preocupação de que ele respondesse a algumas críticas apontadas no inquérito conduzido aos usuários da plataforma. Segundo ele, todos os autores das ideias legislativas que atingem mais de 20 mil apoios são informados, por *e-mail*, sobre a tramitação das suas propostas até à decisão final da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) de transformá-las em propostas legislativas ou arquivá-las. Os autores de ideias já transformadas em projetos de lei (PL) ou propostas de emenda à Constituição (PEC), bem como os apoiantes dessas ideias, no entanto, não recebem qualquer comunicado por limitação tecnológica. O coordenador do e-Cidadania reconhece essas deficiências e espera resolver os dois problemas em breve.

Esperamos ter essa funcionalidade em breve, inclusive ampliando as notificações para todo o período de tramitação da ideia que vira proposição, desde o Senado, passando pela Câmara, até chegar no Presidente da República. Dessa forma, o usuário estará ciente de todo o caminho percorrido por sua proposta. (Queiroz, entrevista pessoal, p.7)

Quanto à principal reclamação dos usuários da plataforma, a de que não são contactados para defender suas propostas, Queiroz informou que, embora as regras do e-Cidadania não obriguem as comissões do Senado a ouvir os autores, alguns senadores realizam audiências públicas para discutir as sugestões populares e convidam os seus proponentes a expor os seus argumentos. Outros parlamentares citam, nos seus relatórios, as contribuições de origem popular aceites.

Com o objetivo de promover a inclusão, na plataforma, de pessoas sem acesso à Internet e a computadores, as sugestões populares podem ser ainda enviadas por telemóvel, em ligações gratuitas, para o número 0800<sup>187</sup> da ouvidoria do Senado. Ainda com o objetivo de inclusão, Queiroz lembra que pessoas com deficiência auditiva podem enviar ideias legislativas por vídeo, em linguagem por sinais

---

<sup>187</sup> O número 0800 é um prefixo que, no Brasil, é integrado num número de telefone fixo ou móvel, para a realização de chamadas gratuitas a nível nacional. As empresas que contratam este tipo de serviço arcam com os custos das chamadas. Em geral, são as instituições públicas que utilizam este serviço para possibilitar ao cidadão ligar, sem custos, de qualquer parte do país. Assim, o 0800 do Senado é 0800 612211.

(libras), para comunicarem. São inovações que, segundo explica, garantem a participação de um público bastante diverso na plataforma, que já conta com mais de 15 milhões de pessoas registradas, inclusive no exterior<sup>188</sup>.

O coordenador do e-Cidadania reconhece que há ainda muito a ser feito para aprimorar a participação política através da plataforma, como a redução de barreiras técnicas que se apresentam, por falta de recursos humanos e tecnológicos, mas lembra que vários projetos têm sido elaborados e implantados, constantemente, com soluções para melhorar o portal.

A equipe do e-Cidadania tem se esforçado diariamente para colocar em prática todos os projetos que trazem melhorias ao Portal e a integração com as áreas internas do Senado, para valorizar e dar mais efetividade à participação popular. Vemos que melhorias no Portal são essenciais, mas não são suficientes para fazer com que a participação realmente funcione. (Queiroz, entrevista pessoal, p.7)

Para tentar reverter essa situação, a alternativa encontrada, segundo o coordenador do e-Cidadania, tem sido ampliar e melhorar cada vez mais o relacionamento da equipa da plataforma com senadores e funcionários de comissões parlamentares, da Secretaria de Comunicação (Secom) e de qualquer outro setor que possa impactar direta ou indiretamente a participação popular.

Uma das barreiras ao aprimoramento do e-Cidadania, destaca Queiroz, é a falta de pessoal da área das tecnologias para dar manutenção e desenvolver novas ferramentas no Portal, que conta apenas com o apoio de um técnico de Tecnologia da Informação e sem dedicação exclusiva, porque dá apoio também a outras áreas do Senado.

Em relação a novas ideias que tenham por objetivo aprimorar o e-Cidadania, Queiroz afirmou que há três projetos de resolução<sup>189</sup> a ser debatidos pelas comissões e um outro já em execução para aumentar e aprofundar as experiências participativas dos cidadãos no Senado Federal. A ideia é permitir que possam cooperar coletivamente na elaboração e edição de propostas legislativas em tramitação naquela casa. Segundo ele, a ferramenta possibilitará ao usuário fazer comentários e sugestões de melhoria diretamente nas propostas legislativas tanto de autoria popular como de senadores, em todo o texto ou somente em parte dele, artigo por artigo<sup>190</sup>.

---

<sup>188</sup> Dados de novembro de 2020.

<sup>189</sup> Projetos de Resolução (PRS) são propostas destinadas a regular matérias de competência privativa do Senado e da Câmara, sem a necessidade de serem promulgados pela Presidência da República. Esses projetos deixaram de ser discutidos durante o período da pandemia causada pelo coronavírus. Até à conclusão desta tese, as comissões ainda não tinham retomado as atividades normais.

<sup>190</sup> Até à finalização desta tese, a proposta ainda não tinha sido implantada.

Dos três projetos de resolução em tramitação mencionados por Queiroz, o primeiro<sup>191</sup> altera o Regimento Interno do Senado para obrigar que as contribuições recebidas de cidadãos e entidades da sociedade civil, durante as audiências públicas, constem das atas das reuniões de comissões. A proposta também obriga a que conste, dos relatórios emitidos nas comissões sobre projetos em tramitação, uma referência aos contributos populares recebidos através de canais de participação popular abertos pela Casa. Se for aprovada sem alterações, a proposição ainda determina que os relatores de propostas populares informem os usuários sobre a conveniência ou não do aproveitamento das sugestões cidadãs analisadas pela CDH, bem como que justifiquem os motivos para a decisão.

O segundo projeto<sup>192</sup> em tramitação institui consultas públicas, a pedido do senador, para que qualquer cidadão possa manifestar a sua opinião sobre uma ideia que ainda não tenha sido transformada em proposta legislativa. Através da proposta, os indivíduos poderão votar a favor ou contra a ideia, expressar opinião em espaço próprio e participar de pesquisas de sondagem de opinião com a finalidade de recolher dados sobre o tema em discussão. Os resultados da participação irão auxiliar tanto os senadores que decidem a apresentação ou não da proposta legislativa, como, em caso positivo, a sua elaboração.

O terceiro projeto<sup>193</sup> cria regras gerais para a participação política popular, com o objetivo de permitir aos cidadãos comentarem, através de registo e identificação, qualquer proposta em tramitação no Senado. Segundo Queiroz, essa possibilidade já existe, mas o cidadão não precisa de se identificar para emitir opinião. A expectativa é de que a identificação do usuário confira uma maior credibilidade ao processo participativo.

A “Oficina de ideias legislativas”, um programa de educação cívica implantado em novembro de 2020 com o objetivo de incentivar professores e alunos a envolverem-se na participação política e a desenvolverem o espírito democrático, é outro exemplo de projeto que surgiu para ampliar a experiência participativa através do e-Cidadania, lembra Queiroz.

## **b) Entrevista ao gestor do Portal do Senado**

Segundo a avaliação do gestor do Portal do Senado, Washington Manoel Brito (Anexo VII), o Programa e-Cidadania está a precisar de uma reformulação e de novas aplicações para que a

---

<sup>191</sup> Projeto de Resolução do Senado (PR) n.º 20, de 2019. Ver em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/135610>.

<sup>192</sup> Projeto de Resolução do Senado (PR) n.º 35, de 2020. Ver em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/143898>.

<sup>193</sup> Projeto de Resolução do Senado (PR) n.º 36, de 2019. Ver em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/136392>.

participação do cidadão seja mais fácil e intuitiva. Uma das sugestões em estudo é a criação de uma aplicação que permita a participação direta do cidadão na avaliação das propostas e das audiências públicas. As soluções existem, explica Brito. “A pergunta que devemos responder também é se esse é o interesse da Casa, se essa participação é mesmo para valer. Hoje não é!” (Brito, entrevista pessoal, p.4).

Essa é a grande barreira que se apresenta atualmente no Senado para que a participação política seja realmente efetiva na instituição, explica o gestor do Portal da instituição na internet. Na sua opinião, a falta de interesse do parlamentar impede o pleno funcionamento da plataforma, porque a participação popular pressiona os parlamentares a iniciativas que beneficiem a sociedade, mas são de difícil aprovação no ambiente político.

Na minha avaliação, e como cidadão, naturalmente, é que eles fazem muito “tenho, quero ser transparente e ativo”, mas, na verdade, não querem porque isso implica em comprometimento que às vezes o expõe e às vezes não é bem visto. Veja o envolvimento do senador com o dinheiro na cueca. (Brito, entrevista pessoal, p. 5)

Na opinião de Brito, o e-Cidadania não funciona como deveria, porque o parlamentar não compreende a importância de uma participação popular através da plataforma. “Ele (o parlamentar) não entende que o voto (pelo e-Cidadania), que há uma grande maioria (de concordância popular) ou tem uma influência de classe (ou associação representativa) ou não, seja tão relevante para uma tomada de decisão. A minha avaliação é muito cética quanto a isso” (Brito, entrevista pessoal por Whatsapp, p. 5)<sup>194</sup>.

Quanto ao perfil do usuário da plataforma, Brito confirma que os dados obtidos em pesquisas realizadas pelo Senado também apontam para um público basicamente constituído por jovens, entre os 24 e os 29 anos, idades em que mais se utiliza o Portal da instituição como um todo, e não apenas o e-Cidadania. Para ser mais inclusivo e combater as deficiências, o e-Cidadania, conforme explica, tem passado por constantes adaptações. É preciso ainda que as ferramentas e a linguagem da plataforma sejam mais simples, e, para torná-la mais conhecida pela população, em geral, é necessária a realização de campanhas de divulgação através dos veículos de comunicação da Secretaria de Comunicação da Casa.

No entanto, para aprimorar a plataforma de acordo com as exigências, Brito repete o que, para ele, é fundamental:

---

<sup>194</sup> O áudio por Whatsapp foi enviado em 23 de outubro, no mesmo dia em que foi enviado o *e-mail* com as respostas às perguntas. O áudio foi desgravado e inserido no mesmo documento da entrevista por *e-mail*.

[...] nós temos que criar ferramentas de participação mais simples que não (sejam as) do portal. [...] a maioria das pessoas usam o [...] celular como forma de participação em qualquer coisa, para compras em supermercados a qualquer outra coisa. Então, a gente precisa mudar esse foco. Sair da página de internet como ela é hoje e pensar em outras aplicações. Eu acho que isso é fundamental. (Brito, entrevista pessoal por Whatsapp, 2020, p. 5)

Para corroborar a sua defesa em favor do uso de novas aplicações para facilitar a participação política, a exemplo do telemóvel, Brito relata que, em média, 65% do acesso ao Portal do Senado se dá por dispositivos móveis, e no e-Cidadania, essa percentagem é superior a 90%. Uma outra proposta que já está em análise pelo Senado com o objetivo de permitir uma participação popular diferenciada, é a identificação para acesso à plataforma. Atualmente, explica Brito, o acesso ocorre através dos perfis no Facebook e no Instagram, mas a ideia é que ocorra por meio de identificação pessoal. É provável também que seja implementada uma aplicação já utilizada pelo Governo Federal, que exige um *login* único para participar. Brito acredita que essa exigência pode reduzir a quantidade de pessoas que participam do e-Cidadania, mas, por outro lado, aprimorar a qualidade da participação.

Há outros projetos sendo desenvolvidos para ampliar e aprimorar o acesso do cidadão não somente ao e-Cidadania, mas ao Portal do Senado, de forma geral. Um dos projetos, relata Brito, está a ser desenvolvido com alunos de *Design* da Universidade de Brasília. Eles estão a avaliar o *website* do Senado com o objetivo de tornar a navegação e a compreensão da linguagem legislativa mais simples tanto para um usuário comum que jamais entrou no Portal como para, por exemplo, um ministro de Estado. Além dos estudantes, serão ouvidos também membros de categorias profissionais diversas, como professores, advogados, jornalistas e juristas, entre outros, os quais se espera que se manifestem e façam sugestões.

Após a consolidação de todas as propostas, uma nova reformulação do Portal da instituição será realizada. O objetivo principal é, conforme explica Brito, simplificar a navegação pelo Portal, em especial na página de propostas legislativas, para que qualquer pessoa possa compreender como funciona o fluxo de votação do Senado do início ao fim:

[...] isso para que qualquer um que nunca entrou no Portal do Senado possa navegar por essa página e entender qual é o fluxo de votação e entender como é que se dá isso: de onde vem, para onde vai, quais são os prazos para isso ser aprovado. Isso é um desafio enorme, mas nós temos isso como um desafio interessante [...] Essa é uma grande novidade. Eu acho que a gente vai fazer algo diferente de outros parlamentos. (Brito, entrevista pessoal por Whatsapp, p.5)

Segundo Brito, trata-se de uma grande novidade que promete facilitar bastante o acesso do usuário ao *website* da instituição.

### **c) Uma reflexão sobre a visão institucional**

Os relatos dos dois principais gestores do e-Cidadania vão ao encontro de preocupações, problemas e barreiras apontadas ao longo desta tese, tanto na parte teórica quanto na experimentação, em especial, neste último caso, no inquérito realizado aos usuários da plataforma. Percebe-se que o corpo técnico do Parlamento demonstra ter consciência das reformas necessárias para que a plataforma digital seja mais inclusiva, acessível e voltada para os interesses da sociedade e de acordo com as premissas democráticas necessárias para que haja uma participação política de qualidade. Ambos entrevistados reconhecem que há deficiências a corrigir e novas aplicações a realizar e apresentam também propostas para as devidas correções.

Uma das deficiências que é necessário corrigir, e há propostas nesse sentido, conforme indica Brito, na entrevista, refere-se à forma de acesso à plataforma, que sempre foi feita através dos perfis do Facebook e do Instagram. Tal prática adotada pelo Senado passa por uma discussão mais ampla sobre público e privado, de que não faz qualquer sentido uma instituição pública utilizar o *login* de uma plataforma privada, sobre a qual não tem controle, para viabilizar o acesso do cidadão a serviços oferecidos pelo Estado. Dessa forma, o Senado está a fornecer os dados de acesso dos usuários da plataforma a um ente privado, que passa não só a obter essas informações de cunho particular, mas, em consequência, passa também a ter controle sobre elas; ou seja, pode utilizá-las em seu benefício, dá-las a outros clientes e até mesmo causar prejuízo à imagem dos usuários que utilizam o *website* do Senado.

O reconhecimento da existência de deficiências na plataforma pelos dois entrevistados, bem como a incapacidade para as resolver, ficou claro em alguns pontos das entrevistas. No dia 23 de outubro de 2020, por exemplo, data em que o coordenador do Portal do Senado na Internet respondeu, por *e-mail* e Whatsapp, às perguntas enviadas, o e-Cidadania estava já há alguns dias *offline*, sem funcionar, devido a manutenções que estavam a ser realizadas pelo Serviço de Processamento de Dados do Senado, o Prodasen. Nesse período, nenhum cidadão conseguiu ter acesso ao e-Cidadania para participar da discussão de projetos importantes que estavam a ser debatidos pelo Parlamento. Sobre isso, Brito comentou:

Como é que um programa de participação popular tão importante demora tanto tempo para que a manutenção seja feita e que não tenha a prioridade devida para que isso ocorra? Não sei te responder porque isso foge da nossa área de portais e entra na parte de sistemas, que é um problema, hoje, do Prodasen (Secretaria de Informática do Senado) junto com a SGM (Secretaria-Geral da Mesa do Senado). (Brito, entrevista pessoal, p.5)

A falta de funcionários, em especial da área de tecnologia, é também um problema recorrente das instituições públicas, conforme apontado na parte teórica desta tese. Referimos a técnicos altamente especializados em áreas responsáveis pela manutenção, aperfeiçoamento e inovação dos ambientes digitais, especialmente dos *websites* e dos sistemas que os mantêm. Tanto no setor público como no privado e também no chamado “Terceiro Setor” da economia, os portais na Internet são as vitrines que tornam esses *websites* visíveis ao mundo. A cada dia, novas e mais modernas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) surgem e, para muitas instituições, a atualização de seus sistemas é fundamental para a sua sobrevivência.

Nos setores privados e no terceiro setor, a contratação de funcionários cada vez mais especializados e a compra de equipamentos mais modernos são questões que dependem de decisões técnicas e rápidas, porque esses setores precisam se adaptar às necessidades do mercado concorrencial. Mas no setor público, a contratação de funcionários costuma, por regra, ser realizada através de concursos ou licitações públicas, processos demorados, burocráticos e que dependem da disponibilização de recursos do Estado e das aprovações de diretores, entre outros fatores (Faria, 2015).

No entanto, embora possam ser processos demorados, as adaptações são realizadas desde que seja do interesse das autoridades públicas. A adaptação do setor público às tecnologias digitais é um dos pontos nevrálgicos que têm vindo a ser estudados e apontados por vários autores ao longo desta tese (Aggio & Sampaio, 2013; Barber, 2003; Bobbio, 1986; Coleman & Blumler, 2009; Faria, 2015; Gomes, 2005a, 2005b; Leston-Bandeira, 2012; Marques, 2008; Pateman, 1992; S.Silva, 2017) e confirmados nas entrevistas realizadas aos dois gestores do Portal e-Cidadania.

Tanto Brito quanto Queiroz destacaram, nas suas entrevistas, a existência de projetos em elaboração e até mesmo em implantação com o objetivo de tornar a plataforma mais intuitiva, fácil de aceder, com mais funcionalidades, a exemplo da ferramenta para permitir aos cidadãos fazer alterações diretamente nas propostas em tramitação na instituição, embora, convém ressaltar, somente a nível de sugestão. Contudo, ambos reconhecem que as reformulações mais profundas pelas quais o e-Cidadania precisa de passar para aprimorar a experiência participativa dependem de outros ingredientes que fogem ao âmbito técnico.

Em relação a este ponto, Queiroz comenta: “Vemos que melhorias no Portal são essenciais, mas não são suficientes para fazer com que a participação realmente funcione” (p. 8). Para tentar resolver esse problema, explica, a solução adotada tem sido procurar melhorar o relacionamento com os senadores e com as áreas internas da instituição que impactam direta e indiretamente na participação popular. Para Brito, há falta de vontade política, ou seja, falta de interesse dos senadores em que a participação civil no processo político seja mais efetiva. “Mas, mais do que isso, e que é a grande dificuldade, o parlamentar quer isso? Essa é uma pergunta muito interessante, e a minha resposta é que não quer” (Brito, entrevista pessoal, p. 5).

É interessante observar que ambos os entrevistados reconheceram ser necessário realizar adaptações e adotar inovações diversas na plataforma para que a participação política seja mais atrativa para os cidadãos. Ambos relataram também haver propostas em elaboração e/ou em andamento para que essas reformas sejam realizadas. Esse é um ponto positivo, pois demonstra, de facto, que as exigências dos cidadãos são do conhecimento do Parlamento.

Com o cruzamento de dados das entrevistas e do inquérito realizado aos usuários do e-Cidadania, foi possível perceber a existência de divergências claras entre o que os provedores das tecnologias institucionais digitais de participação política através dos *websites* legislativos (representantes eleitos) estão dispostos a oferecer e o que os usuários desses mecanismos participativos (representados) exigem para melhor contribuir para o fortalecimento da democracia. Os primeiros oferecem uma quantidade maior de aplicações para ampliar o número de ferramentas disponíveis e tornar a plataforma mais intuitiva e fácil de entender. Os segundos reivindicam que se aprofunde a experiência participativa e a transparência do processo; ou seja, que se melhore a qualidade dos recursos já disponíveis para que os cidadãos possam ser ouvidos, consultados e informados sobre as propostas populares. Eles querem assegurar que as contribuições cidadãos (*inputs*) gerem resultados (*outputs*) do interesse público coletivo.

Há, portanto, lacunas a preencher para que os efeitos positivos do ambiente digital se convertam numa democracia mais forte. Os resultados, tanto do inquérito, quanto das entrevistas, indicaram não só a existência dessas lacunas, como também das respectivas soluções, questões que parecem estar vinculadas diretamente ao interesse político. É necessário acentuar, no entanto, que embora essas pesquisas possam, de forma mais ampla, servir como parâmetros para outras casas legislativas, não é possível tecer generalizações, visto que cada parlamento funciona de acordo com as necessidades e realidades políticas e económicas dos país ao qual pertence (Newton & Giebler, 2008).

No entanto, acreditamos que, em relação aos parlamentos que se enquadram nessa realidade, é preciso dar um passo maior em direção às mudanças a operar na estrutura política institucional, para que as grandes e necessárias reformas sejam realizadas, com o objetivo de garantir uma participação política de maior qualidade. Essa discussão será travada na próxima secção.

#### 4.4 A PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONAL DIGITAL DOS PARLAMENTOS: CARACTERIZAÇÃO E SUGESTÕES PARA FORTALECER A DEMOCRACIA

Os estudos teóricos e as pesquisas empíricas realizadas ao longo desta tese apontaram que a participação política através das tecnologias institucionais digitais dos parlamentos possui potencial para melhorar o sistema democrático, embora não haja garantias. Indicaram também que o Poder Legislativo tem procurado estimular o envolvimento e a participação do cidadão na política, mas deixa margem para refletir sobre a existência de um limite a partir do qual os políticos não aceitem mais intervenção popular, mesmo que, em tese, seja permitida, como é o caso das plataformas institucionais digitais de participação política.

A partir da constatação de que a participação política através das ferramentas digitais institucionais se apresenta de forma distinta dos formatos já conhecidos, esta secção procura contribuir para a identificação e classificação desse novo modelo a partir dos já tradicionais conceitos convencional e não-convencional<sup>195</sup>. No final, procura-se contribuir com algumas propostas com vista a aprimorar a participação política *online* nos parlamentos, em especial a experiência participativa dos usuários.

##### **4.4.1 Participação política híbrida**

Embora as inovações proporcionadas pelas tecnologias digitais de participação política dos *websites* legislativos estejam a avançar de ano para ano, ainda não se tem conhecimento de uma classificação que indique em que modelo um formato institucional digital se enquadra. Em 2012, no artigo intitulado “Participação política: uma revisão dos modelos de classificação”, Julian Borba apontou para a necessidade de se definir novas modalidades de participação política que abarcassem os mecanismos participativos proporcionados pelo Estado, em especial dos países em

---

<sup>195</sup> Tema discutido no item 3.1.2.

desenvolvimento, como o Brasil. Ainda em 2021, ano em que esta tese estava a ser elaborada, não foram encontrados trabalhos com novas classificações.

A necessidade de uma conceptualização específica para a participação política institucional *online* estimulou-nos a tentar contribuir para essa discussão. Para isso, o primeiro passo foi compreender que a participação política através das ferramentas institucionais digitais dos parlamentos não se enquadra nos tradicionais modelos convencional e não-convencional. Afinal, a divisão da participação política nesses dois modelos, que remonta à década de 1950 (embora tenha sido publicada somente em 1971), num contexto ainda analógico, quando os televisores eram uma novidade, já não cabe na sociedade atual conectada pela Internet e pelas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC).

Como alerta Gomes (2017):

O problema da participação política *on-line* merece um novo quadro conceitual. Proponho encaixá-lo no horizonte das questões relacionadas a como aumentar o poder da cidadania na comunidade política, a como garantir e assegurar quotas adequadas de poder político à esfera civil, em face das instâncias que com ela concorrem, para influenciar a produção de decisão política e da organização da vida pública. (Gomes, 2017, p. 30)

A partir desse primeiro entendimento e do percurso percorrido ao longo do doutoramento, foi possível compreender que, de facto, as tecnologias institucionais digitais dos parlamentos se apresentam como um modelo distinto de participação política nos moldes convencionais e não-convencionais, mas que, no entanto, é também composto por várias características desses dois modelos tradicionais, sugerindo uma espécie de hibridismo que carece de uma adequada classificação.

A título de esclarecimento, no modelo convencional, o relacionamento entre Estado e sociedade é considerado legítimo, porque parte de uma lógica representativa e de acordos acertados previamente entre Estado e sociedade. A votação para a escolha de representantes políticos, o envolvimento em campanhas políticas e o contacto com políticos e funcionários do governo são alguns exemplos de participação no modelo convencional. Nos protestos e manifestações públicas, exemplos de tipos não-convencionais de participação política, a sociedade atua unilateralmente e sem a chancela do Poder Público, embora esses não sejam, necessariamente, atos ilegítimos, mesmo estando inseridos num quadro de participação política não tradicional.

A palavra híbrido possui diversos sinónimos. Os dicionários definem que o vocábulo pode significar heterogéneo, misturado, composto, complexo, cruzado, miscigenado, anormal, etc.

Apropriámo-nos do termo e incorporámo-lo na tese com o objetivo de conceptualizar o caráter híbrido da participação política *online* institucional através das tecnologias digitais. Em síntese, esse modelo híbrido assume particularidades muito específicas que partem do modelo não-convencional, mas institucionaliza-se através das tecnologias digitais dos *websites* legislativos, metamorfose que o converte num modelo convencional, porque passa a ser legitimado pelo Parlamento.

Passando a ser legítimo, esse novo formato transmutado de participação política é obrigatoriamente aceite pelo parlamento para fins de análise, mesmo se for contrário aos interesses políticos, embora isso não signifique que será automaticamente aprovado. Utilizando-se como exemplo o e-Cidadania, o Senado é obrigado a analisar qualquer reivindicação cidadã que atinja as 20 mil assinaturas, desde que respeite as regras da plataforma<sup>196</sup> e do Regimento Interno da Casa<sup>197</sup>. Essa imposição não ocorre caso essas mesmas reivindicações sejam apresentadas através de um protesto ou manifestação política, porque esses atos se inserem no modelo não-convencional e não legitimado pelo parlamento, a não ser que haja um acordo específico para que sejam aceites.

Em suma, embora as reivindicações possam ser as mesmas, o que faz com que sejam ou não aceites pelo parlamento para fins de análise é o ambiente em que são apresentadas. Se o canal for, por exemplo, o e-Cidadania, e se cumprirem as regras da plataforma, são obrigatoriamente aceites pelo parlamento. Se o canal for um protesto ou uma manifestação popular, essas mesmas demandas podem ou não ser recebidas, dependendo da negociação política formalizada no momento.

A partir dessas primeiras explicações, pode-se conceptualizar a participação política híbrida como “o processo de participação política por meio das ferramentas institucionais digitais dos *websites* legislativos, pelo qual a participação política não-convencional se institucionaliza e, como consequência, converte-se em convencional”. Esse tipo distinto de participação política institucional possui potencial para contribuir para revitalizar a democracia participativa, porque permite ao cidadão participar mais diretamente no processo legislativo, sem a intermediação de um representante político.

No entanto, não é em qualquer tipo de participação política institucional que esse hibridismo ocorre, mas apenas em situações em que o cidadão tem liberdade para se manifestar sobre qualquer tema, desde que não desrespeite as regras impostas. A título de exemplo, o projeto “orçamento participativo”, que permite à população influenciar ou decidir sobre o destino de parte dos recursos

---

<sup>196</sup> Conforme os termos de uso da plataforma e-Cidadania, não são aceites as contribuições cidadãs que: tratem de assuntos diversos ao ambiente político, legislativo e de atuação do Senado Federal; contenham declarações de cunho agressivo, pornográfico, pedófilo, racista, violento, ou ainda que sejam ofensivas para a honra, a vida privada, a imagem, a intimidade pessoal e familiar, a ordem pública, a moral, os bons costumes ou as cláusulas basilares da Constituição; que sejam repetidas pelo mesmo usuário, incompreensíveis ou não estejam em português; que contenham dados pessoais que não sejam solicitados no nosso registo (CPF, RG, número de telefone, endereço, etc.), referências a outras pessoas ou a páginas da Internet.

<sup>197</sup> No âmbito do Parlamento, as propostas não podem versar sobre matéria privativa de outros poderes ou cláusulas basilares da Constituição Federal.

públicos destinados, em geral, a obras e investimentos nas suas comunidades, não se enquadra no perfil de hibridismo desenhado para esta tese. Nesse caso, os governos estipulam em que situações a contribuição dos cidadãos é permitida para que as verbas governamentais possam ser adequadamente direcionadas. As regras de intervenção de cidadãos são restritas ao tema e às opções de participação apresentadas pelo Poder Público.

Através das plataformas institucionais digitais, a exemplo do e-Cidadania, o indivíduo tem a liberdade de sugerir qualquer tema, mesmo que seja, por exemplo, para cortar privilégios políticos, como foi visto na secção anterior. Se atender às regras do Parlamento, a proposta é inserida para recolha de assinaturas e, caso atinja pelo menos 20 mil votos, é automaticamente enviada para apreciação preliminar da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH).

Esse é o hibridismo que se apresenta nesse tipo de participação política *online*, através das tecnologias institucionais digitais de vários parlamentos: a conversão do modelo não-convencional em convencional, passando ambos a conviverem como um só, num formato misto. Esse tipo de institucionalização de propostas populares já ocorre por meio das iniciativas populares previstas nas cartas magnas de vários países, mas o exercício desse direito é, em geral, complexo e burocrático, dificultando o processo participativo como um todo.

No Brasil, onde a recolha de assinaturas para as iniciativas populares é ainda manual e precisa de contar com um número mínimo de cidadãos por unidades federativas, as dificuldades são ainda maiores. Em contrapartida, a população encontrou nas plataformas digitais de participação política um canal mais apropriado, simples e fácil para a manifestação política, sem a necessidade de se elaborar um projeto em formato jurídico e recolher assinaturas manualmente.

A participação política híbrida, no modelo proposto para esta tese, divide-se em duas categorias, que se distinguem com base na conveniência política de serem aceites, ou não, pelo parlamento.

#### **4.4.2 Modelos conveniente e não-conveniente de participação política híbrida**

A dualidade política em relação à participação política híbrida possibilita visualizar dois tipos distintos de contribuições populares através das plataformas digitais em termos de aceitação política, que serão classificados, para efeitos desta tese, como convenientes e não-convenientes, em relação ao ponto de vista político em transformá-los ou não em leis. Nenhum dos novos modelos, entretanto, visa substituir os dois mais tradicionais e genéricos — convencional e não-convencional —, mas antes

complementá-los, com base numa abordagem específica de participação política promovida pelo Poder Legislativo para permitir uma contribuição mais direta do cidadão no processo político/legislativo.

No primeiro campo, situam-se as ideias legislativas de carácter mais positivo ou neutro do ponto de vista político; ou seja, que não proporcionam, de forma geral, embaraço ou constrangimento à classe política e, por essa razão, são mais propícias a resultarem em benefícios para a sociedade. No segundo campo estão as propostas populares que possam ir contra interesses diretos ou indiretos dos representantes eleitos, a partir das explicações apresentadas na secção anterior. Portanto, tanto o modelo conveniente como o não-conveniente são suportados pela conveniência política em aprovar ou não as propostas populares.

É necessário esclarecer, no entanto, que nenhum dos dois novos modelos torna possível garantir, com antecedência, que qualquer proposta legislativa, seja de origem cidadã ou não, será, efetivamente, aprovada ou rejeitada pelo parlamento, devido a uma série de fatores que envolvem questões tanto políticas quanto técnicas. No primeiro caso, por exemplo, as matérias que envolvem o campo político, ou melhor, o jogo político, não raras vezes passam, primeiro, por acordos de bastidores, que não são do conhecimento do público, para depois serem inseridas nas listas do Poder Legislativo. Outra situação que faz parte do jogo político e, portanto, pode tanto influenciar o comportamento do cidadão, ao apresentar uma sugestão popular, quanto do político, ao apreciá-la, é o apelo ao populismo, que, conforme definição do Infopédia, é:

[...] a doutrina ou prática política que procura ganhar vantagens com o apelo a reivindicações ou preconceitos amplamente disseminados entre a população, geralmente fazendo a distinção entre dois grupos antagónicos: um, virtuoso e maioritário – o povo – que exalta e diz defender; outro, minoritário e apontado como fonte dos problemas gerais, que pretende combater<sup>198</sup>.

Do lado técnico, o processo legislativo exige o cumprimento de uma série de fases até que a proposta legislativa esteja pronta para ser votada. São estudos especializados, consultas a especialistas, audiências públicas e outros tipos de procedimentos necessários para se justificar tanto os motivos para aprovação quanto para rejeição da matéria, seja de autoria da esfera civil ou da política.

No que se refere a esta tese, a importância do modelo conveniente e não-conveniente assume um carácter peculiar, porque não se trata de uma proposta apresentada por um parlamentar ou outra

---

<sup>198</sup> Ver em <https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/populismo>.

autoridade, mas sim diretamente pelo representado político empoderado por um canal institucional que lhe permite manifestar-se politicamente. A partir dessa explicação, pode-se dizer que as ferramentas institucionais digitais de participação política dos *websites* legislativos são canais instituídos no âmbito do Parlamento para facilitar e intermediar o relacionamento e a interação entre representante (detentor de uma procuração conferida pelo mandato) e representado (soberano procurador e do mandato conferido por eleição).

Dessa forma, em síntese, é o representado que deve dizer ao representante como agir e não o contrário, embora caiba ao segundo atuar em benefício do interesse público coletivo e da sustentabilidade política e económica do país. O objetivo do processo de participação política institucionalizado deve ser, portanto, conferir maior legitimidade à representação política e não apenas ser um canal de expressão do cidadão que, quando conveniente para o político, poderá ser atendido. O que esses dois novos modelos, aqui caracterizados, se propõem a discutir é se, como e a que nível os parlamentares estão dispostos a aprovar esse mecanismo participativo criado por eles, especialmente em relação às exigências populares contrárias ao interesse político.

Há uma diferença essencial entre as propostas legislativas oriundas esfera civil e as da esfera política. As primeiras são demandas apresentadas diretamente pela sociedade, sem qualquer intermediário, de forma simples, fácil e sem a grande burocracia exigida para as iniciativas populares previstas pelas cartas magnas. É o representado apresentando uma demanda direta ao seu representante político. As segundas são apresentadas por detentores de poder na condição de procuradores eleitos para representar o interesse público coletivo; ou seja, em nome do povo, pelo menos em tese. Entende-se, dessa forma, que em qualquer dos casos, o poder, em teoria, emana do povo, com uma única diferença: no primeiro caso, é exercido diretamente pela sociedade, e, no segundo, é exercido indiretamente por aqueles que são eleitos para a representar.

Não se está a defender, aqui, o mandato imperativo (delegação), porque os cidadãos não fazem parte de um grupo homogêneo e uníssono, com uma só vontade em relação aos variados temas que circundam a esfera política. A alternativa também não é a escolha dos representantes com base na afinidade ideológica (Pitkin, 1972, 2006; Bobbio et al., 1998), até porque, como bem destaca Manin (1997), com a profissionalização da política, os candidatos apresentam um perfil durante a campanha, para conquistar votos, mas assumem outro durante o mandato.

A representação mais adequada, portanto, conforme o entendimento presente neste trabalho, é a que defende que o mandato político deve ser exercido com base numa relação de confiança segundo a qual o representante deve gozar de certa autonomia para agir livremente, mas sempre de

acordo com o interesse dos representados, mesmo que não consiga aceitar todas as posições (Pitkin, 1972, 2006; Bobbio et al., 1998). As tecnologias institucionais digitais de participação política possibilitam o estabelecimento deste vínculo mais direto de confiança, desde que haja interesse de ambas as partes.

Mas é preciso lembrar também que qualquer que seja a exigência cidadã ou de outro poder qualquer, deve passar primeiro por um processo de análise e votação dentro do Parlamento, com o objetivo de avaliar a viabilidade da proposta e as consequências para a sociedade, com base nas regras do processo legislativo. Não basta, portanto, que a sugestão popular contenha milhares de apoios. Uma reivindicação para mudar o sistema de governo ou acabar com todos os impostos, por exemplo, pode recolher milhões de assinaturas favoráveis, mas acarretar prejuízos imensuráveis para a própria governabilidade do país.

Mesmo as propostas legislativas de origem cidadã, em tramitação no Senado, para acabar com benefícios concedidos a representantes eleitos precisam de ser adequadamente analisadas com base nas regras do processo legislativo. A análise política deve ser, em teoria, técnica e especializada, com argumentos que suportem a decisão do Parlamento. A questão a discutir, em especial em relação à participação política no modelo não-conveniente, não deve ser, portanto, a viabilidade técnica, política ou económica de se aprovar ou não as propostas legislativas oriundas desse modelo, pois, para isso, há regras bem definidas. O ponto nevrálgico é que as matérias do modelo não-conveniente são analisadas e votadas justamente pela categoria de pessoas a quem se pretende retirar poder e/ou benefícios.

Outro ponto que é necessário esclarecer é que os dois novos modelos apresentados não têm a pretensão de alcançar a ampla gama de parlamentos existentes, uma vez que os padrões de participação política são diferentes de país para país (Newton & Giebler, 2008; Arnold, 2012; Monteiro, 2015). Tais variações dependem de diversos fatores, como características sociais, económicas e políticas de cidadãos, que, por sua vez, se orientam por elementos múltiplos que envolvem, por exemplo, desenvolvimento democrático e económico, corrupção, despesas públicas com serviços públicos pessoais, modelos sistémicos e institucionais, procedimentos do sistema social e da ordem política, entre outros. Assim, cada país apresenta um cenário de participação política específico, de acordo com o próprio padrão democrático adotado e vivenciado.

Os novos modelos propostos parecem ser mais adequados à realidade de países em desenvolvimento, como os da América Latina (Arnold, 2012; Monteiro, 2015), com histórico de privilégios e regalias a uma elite política em detrimento do interesse público coletivo, como já

destacado. São situações que interferem na natureza e no grau da participação política, como indicado no inquérito aplicado aos usuários da plataforma institucional digital do Senado do Brasil, que demonstrou uma acentuada insatisfação com a política e os políticos.

Foi esse quadro de descrédito na esfera política, somado ao elevado número de propostas populares e apoiantes a solicitar, através do e-Cidadania, o fim de privilégios aos representantes eleitos, que mais contribuiu para a classificação dos novos modelos de participação política propostos nesta tese. Agregando, a isso, dois factos: a) que são os próprios detentores desses benefícios, os quais se pretendem retirar, os responsáveis por analisar e votar as propostas com esse objetivo; e b) o longo caminho que essas matérias têm de percorrer até que sejam – ou não – aprovadas pelas comissões e pelo plenário do parlamento; obtém-se a fórmula dos novos modelos propostos.

Não se afirma, aqui, que todos os parlamentos em desenvolvimento, da América Latina, bem como de outros continentes na mesma situação, se enquadram nesse contexto de desigualdades e corrupção. Também não se pretende afirmar que os parlamentos de países mais desenvolvidos não estejam sujeitos a esse tipo de hibridismo na participação política. O enquadramento depende do tipo de participação política oferecida pelo parlamento aos cidadãos, bem como das condições sociais, políticas e económicas específicas dos respetivos países.

A partir desses esclarecimentos, é possível partir para uma definição mais detalhada do que se compreende por participação política nos modelos conveniente e não-conveniente.

### **Participação conveniente**

A participação política conveniente (aos políticos) é composta por propostas de cidadão que, em princípio, possuem um carácter mais neutro ou até favorável a uma análise mais técnica e impessoal do parlamento, embora não seja possível garantir que serão aprovadas. O processo legislativo é constituído por um conjunto de atos complexos que dependem de uma série de fatores e condições, assim como de um dado contexto político que pode mudar a qualquer momento; ou seja, não é possível garantir que qualquer matéria, por mais simples que possa parecer, será aprovada.

Com essa explicação, pretende-se esclarecer que o carácter neutro ou mesmo favorável, no sentido aqui exposto, não significa que a proposta popular, como qualquer outra em tramitação, esteja livre de críticas ou intervenções políticas por razões diversas ou mesmo particulares e do foro íntimo de um ou mais parlamentares. Portanto, o carácter neutro que se pretende conferir a uma matéria legislativa, no sentido restrito empregado nesta tese, refere-se à condição de, em princípio, não impactar negativamente ou prejudicar os interesses diretos ou indiretos da esfera política ou de outros

segmentos da sociedade (público ou privado, mas com forte influência política), conforme explicado e exemplificado no início deste capítulo. Esse segundo grupo pode ser definido como qualquer pessoa física ou jurídica ligada direta ou indiretamente aos representantes políticos por uma gama de atividades e situações, que podem ser: financiar campanhas com recursos financeiros ou materiais, ser amigo ou parente do parlamentar, conseguir votos junto aos eleitores, ser membro de um outro poder que pode retaliar em contrapartida, participar de atos de corrupção com o parlamentar, etc.

Outro ponto a esclarecer é que os membros do Poder Legislativo, assim como os cidadãos, não fazem parte de um corpo único e uníssimo, com visão igual, imparcial e consensual. Para que uma proposta legislativa seja aprovada nas comissões e no plenário do parlamento, vários acordos são feitos com a finalidade de se chegar a um consenso, com base num determinado contexto político. Ainda assim, nem sempre é possível garantir que o cenário permanecerá o mesmo durante o processo de tramitação da matéria. Uma determinada proposta, em princípio consensual, pode não ser aprovada simplesmente para garantir, por exemplo, uma obstrução<sup>199</sup> por parte de determinado partido político ou bloco parlamentar até que se vote uma outra matéria do interesse desse grupo.

Na plataforma institucional digital de participação política do Senado (2021) há vários exemplos que podem, em tese, encaixar-se na condição da neutralidade definida para efeitos de participação política conveniente. A proibição de distribuição de canudos, sacolas plásticas e uso de microplásticos em cosméticos, por exemplo, proposta cidadã que já foi aprovada numa comissão do Senado e está a ser analisada noutra, é, em princípio, um exemplo de participação política conveniente.

Além de a sugestão popular, em princípio, não afetar diretamente interesses políticos, como benefícios e prerrogativas da classe, algumas cidades brasileiras já possuem uma norma com esse objetivo, a exemplo de Brasília e Santa Catarina. Embora a lei tenha sido questionada pela Associação Brasileira da Indústria de Material Plástico (Abiplast), a Justiça manteve a validade da norma<sup>200</sup>, que pode passar a abranger todo o território nacional caso seja aprovado o projeto de lei<sup>201</sup> que tramita no Congresso Nacional com essa finalidade.

No entanto, o uso da expressão “em princípio” é aconselhável em qualquer matéria a tramitar no parlamento porque, como já explicado, há distintas variáveis a serem analisadas durante a tramitação de uma proposta legislativa. Recorrendo a um exemplo hipotético, uma grande e

---

<sup>199</sup> Recurso utilizado para evitar a votação de determinada proposta. É anunciado pelo líder do partido ou bloco, com o objetivo de retirar os parlamentares liderados do plenário e, dessa forma, não se atingir o quórum mínimo para a deliberação sobre a questão. Em caso de obstrução, apenas o líder do partido ou do bloco que a iniciou permanece em plenário.

<sup>200</sup> Ver em <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2020/06/02/justica-mantem-lei-que-proibe-canudos-e-copos-de-plastico-no-df.ghtml>.

<sup>201</sup> Ver [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1665483&filename=PL+10345/2018](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1665483&filename=PL+10345/2018).

poderosa empresa de produtos de plásticos poderia ser propriedade de um político, ou de um familiar ou amigo dele, ou até mesmo de um empresário que financia campanhas políticas e mantém, com os representantes eleitos, determinados acordos lícitos ou não. A pergunta, nesse caso, seria se a suposta imparcialidade (neutralidade) do parlamentar se manteria a mesma sob essas condições.

Outro exemplo de participação política convencional que necessariamente precisa ser lembrado é em relação ao único projeto de lei (PL 4.399/2019<sup>202</sup>) de autoria popular apresentado pelo e-Cidadania já aprovado pelo Senado. A matéria inclui a fibromialgia no rol das doenças que asseguram aos portadores subsídios financeiros e a reforma por invalidez permanente, como já explicado. Poderia não ser conveniente a aprovação da matéria caso houvesse um grande número de cidadãos a serem beneficiados pela norma a ponto de comprometer o orçamento do governo. A aprovação pelo Senado também não elimina a possibilidade de ter havido algum tipo de acordo político para que a proposta seja rejeitada pela casa revisora, a Câmara dos Deputados, ou mesmo pelo Poder Executivo, que terá de sancioná-la ou vetá-la caso seja aprovada pelas duas casas do Congresso.

Em resumo, essas duas matérias podem ser, em princípio, neutras ou favoráveis em relação à vontade política em aprová-las, porque, além de se converterem em benefícios para a sociedade, demonstram que o Parlamento está a ser permeável às demandas populares. Portanto, o caráter neutro ou favorável dessas matérias traduz-se no facto de não parecerem apresentar, num primeiro momento, barreiras que restrinjam ou impossibilitem a sua aprovação pelos parlamentares. No caso do projeto de fibromialgia, a participação conveniente parece estar a confirmar-se, com a aprovação pelo Senado. Mesmo assim, tal conveniência apenas se confirmará caso o projeto seja convertido em lei. No caso da proposta dos canudos, a aprovação pelas comissões indica que também se enquadra na classificação de participação política conveniente, embora também só haja certezas caso se torne lei.

### **Participação não-conveniente**

A participação política híbrida não-conveniente é aquela que, embora obrigatoriamente aceite e analisada pelo parlamento, caso respeite as regras da plataforma digital, pode não ser do interesse político por causar algum tipo de constrangimento direto ou indireto aos parlamentares. Portanto, para efeitos de classificação, a participação não-conveniente pode ser dividida em duas: direta, quando se refere a demandas populares que visem retirar ou reduzir algum tipo de prerrogativa, benefício ou

---

<sup>202</sup> Ver em [Ideia Legislativa - Reconhecer a FIBROMIALGIA como doença crônica com direito a aposentadoria e auxílio doença :: Portal e-Cidadania - Senado Federal](#).

privilégio político aos representantes eleitos; ou indireta, quando contraria interesses de segmentos com forte influência política e, portanto, pode também não ser do interesse político.

Enfim, embora as distinções sejam claras entre os dois modelos, nem sempre é possível distinguir se uma determinada matéria se enquadra no modelo conveniente (mais técnico) ou no não-conveniente indireto (mais político), porque nem sempre é transparente, para o público, o jogo político e as circunstâncias que envolvem determinados temas. Dessa forma, a rejeição ou o arquivamento, sem análise, de determinada proposta, pode ocorrer por se encaixar no modelo não-conveniente indireto, mas a justificção oficial para tal desfecho pode ser disfarçada com algum fundamento técnico. No entanto, em alguns casos, o histórico da tramitação de determinado tema, em específico, permite uma melhor percepção desse quadro em que a distinção em relação a um ou outro modelo se apresenta de forma mais clara.

Pode ser o caso, por exemplo, da sugestão popular apresentada pelo e-Cidadania, em 2015, que determina “o fim da imunidade tributária para as entidades religiosas”. Trata-se, como já foi visto, da sugestão cidadã mais antiga ainda em tramitação na Comissão de Direitos Humanos e Legislação participativa. Se assim permanecer, até ao final da atual legislatura, em dezembro de 2022<sup>203</sup>, altura em que poderá ser automaticamente arquivada, respaldada pelas regras do regimento interno do Senado, ficará configurado o modelo não-conveniente indireto, por se tratarem, as igrejas, de um grande reduto eleitoral. Por outro lado, se for transformada em projeto de lei e rejeitada sob a justificção de que o fim do incentivo poderá inviabilizar o funcionamento dos templos religiosos, pode não ficar claro se a motivação foi meramente técnica (conveniente) ou política (não-conveniente indireto), visto que, nesse último caso, os reais motivos para o arquivamento podem ficar camuflados pelo interesse político em não os visibilizar ao público.

Em relação às sugestões populares que se enquadram no modelo não-conveniente direto, visivelmente contrárias aos interesses políticos, não há como as rejeitar, de início, porque, se respeitarem as regras da plataforma de participação política, são automaticamente encaminhadas para análise da CDH. Não há qualquer justificção que impeça esse envio, embora haja, como foi explicado, subterfúgios que permitem o arquivamento da matéria noutros momentos do processo legislativo.

É aqui que reside a novidade: o percurso percorrido por esse tipo de proposta cidadã não-conveniente direta, desde a apresentação pelos cidadãos (*inputs*), passando pelo processo de tramitação, até ao resultado (*outputs*), ou seja, o destino dado ao Parlamento, o qual, por sua vez,

---

<sup>203</sup> Como foi visto, o Regimento Interno do Senado brasileiro prevê que, no final de cada legislatura de quatro anos, as propostas legislativas que não tenham recebido nenhum parecer favorável da comissão sejam automaticamente arquivadas.

pode ser de três tipos: aprovação, rejeição ou arquivamento. O que torna esse processo peculiar não é o facto de se tratar de propostas legislativas nitidamente contrárias aos interesses dos representantes, porque mesmo um parlamentar ou o próprio Poder Executivo podem apresentar propostas similares por motivos meramente populistas.

É o caso, por exemplo, dos mais de dez projetos que tramitam na Câmara dos Deputados do Brasil, de autoria de diferentes deputados, com o objetivo de reduzir os próprios salários, bem como de outras autoridades, inclusive ministros de Estado e o presidente da República, durante a pandemia do Coronavírus<sup>204</sup>. São propostas populistas que dificilmente são analisadas por qualquer comissão, mas ficam registadas no currículo do político para fins eleitorais.

A singularidade da proposta legislativa no modelo de participação política não-conveniente direta dá-se por, pelo menos, cinco fatores: a) ser de origem popular, b) ser institucionalizada por um mecanismo participativo criado pelo parlamento, c) receber apoio de um número grande de outros cidadãos, d) ser obrigatoriamente aceite para efeitos de análise caso respeite as regras de participação e e) ser, no final, possivelmente arquivada ou rejeitada por contrariar interesses políticos.

Em resumo, na ocorrência desses fatores, resta a conclusão de que o Parlamento retira uma autorização concedida por si próprio, deixando, ao cidadão, a perceção de que a participação política (*inputs*) não produz os efeitos (*outputs*) esperados. Devido ao curto período de existência desse tipo de participação política *online* no Senado Federal, será a primeira vez, em toda a história do Parlamento do Brasil, que vai ser possível proceder a esse tipo de análise para se confirmar o compromisso do representante eleito com as demandas oriundas diretamente da esfera civil, e sem intermediários, através das tecnologias digitais disponibilizadas pelo próprio parlamento.

Embora não seja possível afirmar que esse será o caminho percorrido pelas quatro ideias legislativas — num total de 27 — apresentadas pelo e-Cidadania e já convertidas em propostas legislativas que estão a tramitar pelas comissões do Senado (Tabela 6) e as oito entre as 88 que já atingiram mais de 20 mil assinaturas, mas que ainda não foram analisadas pela CDH para efeitos de transformação ou não em propostas legislativas (tabela 8), todas se enquadrariam, em teoria, no modelo não-conveniente direto.

No entanto, oficialmente, todas as sugestões de cidadãos convertidas em propostas legislativas estão, oficialmente, em análise pelas comissões do Senado, e as que ainda não foram analisadas pela CDH aguardam um parecer favorável à conversão em proposta legislativa ou arquivamento com base

---

<sup>204</sup> Ver em <https://www.camara.leg.br/noticias/668213-propostas-reduzem-salario-dos-parlamentares-do-presidente-da-republica-e-de-ministros-por-conta-da-pandemia> ou em <https://www.camara.leg.br/noticias/648032-deputados-apresentam-propostas-para-cortar-proprios-salarios-em-50-durante-pandemia/>.

em uma justificação aceitável. As conjecturas a respeito de serem ou não aprovadas são, portanto, apenas indícios, que poderão ser confirmados somente no final da atual legislatura do Parlamento brasileiro, em dezembro de 2022. A partir de então, será possível compreender mais profundamente quais são os limites visíveis e invisíveis da participação política híbrida no Parlamento brasileiro.

#### **4.7.3 Redesenho público institucional**

O caminho percorrido por esta tese demonstrou a importância do Parlamento digital deste novo milénio ser cada vez mais aberto, transparente e mediador em relação à esfera civil (Faria, 2015; Leston-Bandeira, 2016; Tibúrcio, 2017), embora, por outro lado, os representantes políticos não pareçam estar ainda dispostos a compartilhar o poder que possuem com os cidadãos (Freitas, 2016; Bourdieu, 1998, 2011; Santini & Carvalho, 2019, Bobbio, 1986). A solução que se apresenta, e que já vem sendo apontada com uma certa frequência em estudos diversos (Dahlgerg, 2001; Coleman e Blumler, 2009; Blumler e Gurevitch, 2010), é um redesenho público institucional que caminhe em direção a reformas necessárias e profundas na esfera política, como um todo. Afinal, como Giddens bem explica:

Num mundo que está a libertar-se da tradição, os políticos já não se podem valer das velhas formas de pompa e circunstância para justificar o que fazem. A ortodoxia da política parlamentar afasta-se do fluxo de mudança que perpassa pela vida das pessoas. (Giddens, 2006, p. 76)

Dessa forma, se os parlamentos se modernizaram tecnologicamente – e continuam modernizar-se constantemente – através de um redesenho da estrutura do modelo analógico para o digital, é preciso que a cultura política acompanhe e se adapte a esse processo. Em suma, qualquer que seja a modernização estrutural do Parlamento, não se consolidará caso não seja complementada por novos valores democráticos que tenham por objetivo adaptar o modelo político de representatividade aos novos tempos. No Brasil, por exemplo, as denúncias de corrupção e privilégios que envolvem o Poder Público estão entre os principais argumentos a exigir soluções para que ocorra um redesenho do ambiente político no âmbito dos Três Poderes.

Cabe ressaltar, no entanto, que embora seja necessária uma mudança na cultura política hegemónica arraigada que compreende o campo político como privativo da esfera política (Bourdieu, 1998, 2011), é possível perceber que os representantes eleitos já têm vindo a aceitar, mais abertamente, a participação política na rotina legislativa, conforme lembram Coleman e Blumler

(2009). Segundo os autores, as transformações nas relações entre os detentores do poder e os cidadãos já estão em curso e podem ser sentidas através das novas práticas democráticas. Exemplo dessa realidade é a própria participação política *online* proporcionada pelos parlamentos, avanço inconcebível há menos de duas décadas.

O problema, justificam os autores, é que o processo de mudança da sociedade ocorreu de uma forma muito mais rápida e intensa do que o do governo, que considera “extremamente difícil responder satisfatoriamente às muitas novas necessidades e problemas que estão sendo continuamente jogados pelas pressões de uma sociedade em rápida mutação” (p. 10). A questão é, portanto, proceder às reformas prementes na profundidade necessária para o fortalecimento da democracia (Barber, 2003; Pateman, 1992).

O próprio conceito de representação liberal tradicional também não ocorreu com a mesma intensidade com que a sociedade mudou, pois ainda defende um certo distanciamento do cidadão em relação às decisões políticas, indo, dessa forma, contra os modernos preceitos democráticos que pressupõem a existência de indivíduos mais ativos e envolvidos politicamente. Por esse motivo, alega Pitkin (2006), os pressupostos da representação têm vindo a ser tão amplamente questionados por pensadores de várias correntes.

Esses pensadores têm sugerido que a participação no poder público e a responsabilidade podem ter um valor intrínseco e não apenas instrumental, necessário, portanto, ao bem da vida e ao pleno desenvolvimento dos seres humanos. Eles têm sugerido que apenas um povo ativo e com envolvimento político é livre e que as instituições representativas inicialmente projetadas para abrir domínio público para o povo comum anteriormente excluído, têm, de fato, servido para desencorajar a cidadania ativa. (Pitkin, 2006, p. 42)

É nesse contexto que se propõe um redesenho institucional do Parlamento em direção a um novo conceito de representação política que tenha por objetivo prover a sociedade de mecanismos efetivos e profundos de participação política. Qualquer projeto nesse sentido, entretanto, deve incorporar uma necessária revisão da tradicional concepção de campo político e de poder simbólico (Bourdieu, 1998; 2011) como condição essencial para permitir o estabelecimento de novas regras que possibilitem conquistas efetivas e profundas no âmbito da participação política. Os requisitos democráticos necessários para que as mudanças ocorram já foram propostos (S.Silva, 2009, 2017; Marques, 2007, 2008, 2009), mas não conseguem avançar para além de um determinado limite imposto pela esfera política.

Mas propor um redesenho institucional público que venha a ser analisado e votado pela esfera política; ou seja, por aqueles que devem ser atingidos pelas reformas necessárias, pode comprometer os resultados esperados. Portanto, o redesenho Público apropriado não deve ser proposto, analisado e votado por detentores de mandatos eletivos, sejam parlamentares ou seja o chefe do Poder Executivo e os seus auxiliares, mas por agências públicas criadas e coordenadas pela esfera civil para serem espaços de inclusividade, capacitação cívica, participação política, fiscalização e controlo do Poder Público.

A ideia da criação de agências públicas com essa finalidade não é nova, mas, com a Internet, foi revigorada com o suporte das tecnologias digitais empregadas para facilitar a conexão com a sociedade. Segundo o redesenho institucional proposto, as agências funcionariam como uma espécie de assembleia constituinte na elaboração e votação das regras de constituição do novo formato de gestão das instituições públicas e de comportamento político. Para que atuem com imparcialidade, as agências devem operar com total autonomia e independência em relação ao governo, embora financiadas e mantidas com recursos públicos, conforme defendem diversos autores (Dahlgerg, 2001; Coleman e Blumler, 2009; Blumler e Gurevitch, 2010).

Após a conclusão do redesenho, que deve prever regras de convivência harmónica e poder compartilhado entre representantes e representados, além de estabelecer parâmetros para a atuação da esfera política e da participação política nas entidades públicas, a agência deverá permanecer como uma espécie de fórum de justiça, com o objetivo de promover a transparência e o controlo social do poder público. A ideia, como defendem Coleman e Blumler (2009), é que essas organizações se estruturam e se consolidam como instituições inclusivas e responsáveis, com o objetivo de promover um espaço permanente de debate entre representantes eleitos e representados.

Conforme os autores, as agências públicas devem ser compreendidas como um espaço público confiável de trocas compartilhadas e *feedback* contínuo entre vários níveis de governança (local, nacional e transnacional) e cidadãos. No entanto, seriam livres do domínio do Estado, mas também não seriam privadas. “O poder de uma comunidade cívica *online* seria inerente a sua invulnerabilidade às reivindicações e táticas de interesses adquiridos que buscam comprar, calar a boca, abafar ou anular as vozes do público” (Coleman & Blumler, 2009, p. 170).

As agências atuariam também para estimular a discussão e a deliberação de assuntos de interesse público coletivo, bem como para proporcionar espaços administrados pela sociedade para capacitação cívica do cidadão (Habermas, 1997; Dahlberg, 2001, 2007; Barber, 2003, Norris, 2002;

Santini & Carvalho, 2019) na área política, com a finalidade de qualificar e estimular a participação política.

Em relação, mais especificamente, aos parlamentos, as regras adotadas devem ter como pressuposto reduzir o poder unilateral que os representantes possuem em relação ao processo legislativo, para permitir aos cidadãos contribuir mais efetivamente para a decisão política. Conforme Coleman e Blumler (2009), as agências ficariam responsáveis por apurar, compilar e coordenar as demandas, os problemas e as ideias dos cidadãos junto às instituições políticas, que se manifestariam formalmente após discussão pública.

Com o tempo, acreditam os autores, o trabalho das agências poderia estimular políticos e funcionários públicos a investirem mais na participação política, não apenas na mera condição de canal repositório de ideias, mas sim como fóruns qualificados de debate, parceria e efetiva contribuição popular. A partir de então, novas oportunidades de conexão entre Parlamento e sociedade poderiam surgir através, por exemplo, de consultas regulares *online*, pareceres especializados de cidadãos mais qualificados para uso em comissões parlamentares, entre outras.

A função de tal instituição impessoal é servir como um imã democrático, atraindo energias democráticas dispersas para um espaço no qual elas podem interagir de maneira significativa com os recursos de poder investidos em instituições representativas. (Coleman & Blumler, 2009, pp. 179-180)

Todo o trabalho da agência, conforme o modelo proposto por Coleman e Blumler (2009), deverá ser totalmente transparente e aberto ao público, com prestação de contas de atividades e ações ao governo. É importante ainda, complementam Blumler e Gurevitch (2001), que o gestor da agência seja eleito pela sociedade, entre cidadãos sem qualquer vínculo político ou com segmentos empresariais pertencentes à elite dominante. Além disso, o currículo para o cargo deve incluir ainda reputação idônea e irrepreensível, bem como histórico de atuação social condizente com o cargo de responsável por conduzir, em conjunto com os cidadãos e de forma aberta e transparente, o processo de gestão e funcionamento desses espaços cívicos impessoais e inclusivos.

No seu papel de educação cívica, as agências públicas devem ainda estimular a participação política e os políticos a investirem em mais e melhores ferramentas institucionais digitais para que o cidadão se possa manifestar. Nesse sentido, o redesenho institucional do Estado deve garantir ao cidadão o direito à prática cívica de qualidade, com base no estabelecimento de regras detalhadas que lhe permitam perceber que é ouvido, tem voz e poder de decisão.

O poder de decisão final permaneceria do lado dos representantes eleitos, na condição de protagonistas do processo legislativo, mas ao cidadão deve caber, no redesenho, o papel de coadjuvante efetivo e presente; ou seja, com real poder de influência política. Tal garantia empodera e estimula o cidadão ao exercício de uma cidadania mais ativa politicamente (Barber, 2003; Pateman, 1992). Nesse contexto, ouvir e dar voz ao cidadão no Parlamento pode ser interpretado mais amplamente como empoderá-lo e levá-lo a atuar como ator coadjuvante num processo participativo em que o ator protagonista, o representante eleito na condição de responsável pela tomada de decisão, deve assumir o compromisso de ter em consideração o desejo popular.

O redesenho proposto passa pela valorização do autor de uma sugestão popular que está a ser analisada pelo parlamento, com base nas regras da participação política. No e-Cidadania, por exemplo, uma sugestão popular é analisada pelo Senado se alcançar 20 mil apoios de outros cidadãos. Outros parlamentos impõem condições distintas. Mas ouvir o autor não significa simplesmente ceder-lhe alguns poucos minutos nos quais ele poderá expor a sua ideia a um grupo de parlamentares ou técnicos legislativos e, a partir daí, manter-se distante e sem *feedback* em relação ao processo de análise. Na condição de proponente de uma sugestão com potencial de ser convertida em proposta legislativa, e depois, em lei, o autor deseja uma interação mais direta com os políticos e assessores parlamentares, um contacto direto que ultrapasse a mera relação com a plataforma digital.

Essa reverência consiste fundamentalmente em conceder ao autor de uma proposta popular alguns privilégios que lhe permitam receber uma atenção especial por parte do parlamento para que possa ser ouvido pelos representantes, receber informações privilegiadas e antecipadas e acompanhar, de acordo com regras e limites pré-estabelecidos, a tramitação do seu projeto pelas comissões da instituição. Ao obter esse aval do parlamento, o cidadão sente-se empoderado e reconhecido, simbolicamente, como coadjuvante de uma decisão política. Além do autor, é preciso também manter um relacionamento diferenciado com outros colaboradores da plataforma digital, dependendo do grau de participação política de cada um.

A partir das leituras e das pesquisas realizadas para esta tese, propõe-se três tipos básicos, e complementares entre si, de interação com os usuários das plataformas institucionais digitais de participação política: *face-to-face*, prestativa e informativa. Os dois primeiros modelos são direcionados mais especificamente aos autores de propostas populares em análise pelo parlamento, e o último aos usuários que, de forma mais genérica, acedem à plataforma digital e procuram informação, mas sem envolvimento no mecanismo participativo.

Na interação *face-to-face*, o Parlamento presta um reconhecimento diferenciado ao autor de uma ideia legislativa, ao convidá-lo a expor e defender a sugestão apresentada em reunião de alguma comissão específica ou mesmo de plenário, com todos os parlamentares. Regras devem ser estipuladas para definir os detalhes da exposição, como, por exemplo, durante quanto tempo irá falar, a cobertura pelos meios de comunicação do Parlamento, entre outras.

Na interação prestativa, o objetivo é prestar um tratamento especial e diferenciado também ao autor de uma ideia legislativa ou a alguém por ele indicado para o representar. Esse tipo de interação, que deve persistir enquanto a proposta popular estiver em tramitação no Parlamento, ocorre por meio de benefícios específicos e variados. Se, por exemplo, a sugestão popular for convertida em proposta legislativa, e dependendo do nível de especialização do autor em relação ao tema, os parlamentares poderão consultá-lo para a elaboração do projeto que tramitará pelas comissões. O autor poderá também ser convidado a participar de uma mesa de debates, na condição de expositor, numa audiência pública convocada para discutir o tema, ou mesmo a integrar uma comissão especial eventualmente criada para estudar mais a fundo a matéria, se for o caso.

As condições, como já referido, dependem do nível de conhecimento do cidadão em relação à proposta. Ele pode ser um médico ou advogado com alto nível de especialização na área em que se enquadra a sua proposta. Dessa forma, poderá contribuir mais profundamente para o tema, expondo casos específicos de pacientes ou clientes. Outra forma de valorizar o autor de uma proposta cidadã é avisá-lo com antecedência sobre a análise e votação da proposta nas comissões e no plenário. Se ele mostrar interesse em comparecer a qualquer uma das reuniões, poderá ter um assento específico reservado para acompanhar os debates, e, dependendo da autorização dos parlamentares, poderá também ter direito a manifestar-se.

Embora mais pessoais, esses dois primeiros modelos de interação não devem resultar em transtornos ou prejudicar os trabalhos legislativos, em especial porque poucos são os cidadãos que conseguem ver as suas sugestões transformadas em projeto de lei. No Senado do Brasil, por exemplo, de acordo com relatório do e-Cidadania de abril de 2021<sup>205</sup> (Senado Federal, 2021), das 88 632 sugestões populares apresentadas nos nove anos de funcionamento da plataforma, somente 188 (0,2%) foram enviadas para análise da CDH. Destas, somente 27 foram convertidas em propostas legislativas e, portanto, esse seria o número de cidadãos beneficiados com a interação *face-to-face* e prestativa num intervalo de nove anos.

---

<sup>205</sup> O relatório consultado foi o de 8 de abril de 2021.

A interação do tipo informativa é um *feedback* necessário do Parlamento em relação à participação política de forma geral e estende-se a dois tipos de públicos distintos. O primeiro é formado pelos usuários que contribuem de alguma forma para a análise ou o aprimoramento de uma ideia cidadã. Nessa situação, enquadram-se todos os que participam com apoios, votos, consulta pública ou outro tipo de recurso disponibilizado através da Plataforma digital. Esses cidadãos passariam a fazer parte de uma *mailing list* específica para receber informações sobre todo o processo de tramitação da proposta na qual participaram, seja por *e-mail*, Whatsapp, Twitter, Instagram ou outra aplicação designada pelo parlamento.

O segundo público da interação informativa é o usuário, em geral, que acede à plataforma digital para obter informações sobre a participação política híbrida. Para esse público, a ideia é disponibilizar, na própria plataforma legislativa, os resultados de todas as contribuições populares, com total transparência para acesso e monitorização da sociedade. Nesse formato de interação, o objetivo é também facilitar a compreensão e fiscalização do processo participativo pelos cidadãos, através, por exemplo, de gráficos, estatísticas, resumos, nome dos participantes e como votaram, etc.

Nesse sentido, um recurso que pode demonstrar-se útil é a disponibilização de uma linha do tempo onde seja visível todo o processo de participação desde a apresentação da proposta popular (*inputs*) até aos resultados (*outputs*) gerados, que podem ser atos legislativos, leis, políticas públicas, recomendações, etc. Trata-se não só de uma prestação de contas necessária como também um *feedback* do parlamento para demonstrar que está a ser poroso em relação às exigências dos cidadãos (S.Silva, 2009, 2017). A transparência total do processo na própria plataforma, de forma simplificada, é necessária, porque muitos cidadãos não conseguem entender a complexa burocracia que envolve o processo legislativo.

Enfim, estas são apenas algumas ideias, que poderão ser complementadas e, até mesmo, colocadas em consulta pública pelas próprias plataformas de participação política, para que os usuários possam colaborar dando novas sugestões.

O importante é que o usuário sinta que está a ser ouvido e que a sua demanda está a ser tida em conta pelo parlamento. Isso não significa, como já foi afirmado, que todas as propostas de origem popular sejam aceites e transformadas em lei, mas sim que os representantes políticos justifiquem adequadamente, com base em critérios totalmente transparentes, os motivos tanto da aprovação como da rejeição.

## CONCLUSÃO

Esta tese tratou da participação política *online* nos parlamentos. Procurou-se contribuir para estudos mais especializados que envolvam a influência mais direta do cidadão na agenda política e no processo legislativo através das tecnologias institucionais digitais dos *websites* legislativos. No que se refere a este trabalho, ficou mais que comprovado o potencial que as ferramentas e plataformas institucionais de participação política *online* possuem de conectar esfera política e civil para, através de um processo de cooperação mútua, contribuírem para o fortalecimento da democracia.

Essa deve ser a função das tecnologias digitais de participação política dos parlamentos: conectar representantes e representados de forma contínua e permanente, numa esfera pública inclusiva, recorrendo a inovações democráticas, a exemplo do *crowdlaw*, com o objetivo de proporcionar avanços e benefícios à sociedade, como um todo. As ferramentas institucionais digitais criadas no âmbito dos parlamentos para permitir ao cidadão participar diretamente no processo legislativo devem trabalhar na construção desse ideal. No entanto, embora possibilitem uma ampla contribuição popular, contraditoriamente, esses ambientes têm funcionado como repositório de sugestões que não se vinculam, necessariamente, ao processo de tomada de decisão, facto que compromete a participação política *online*.

Não se presume que as descobertas aqui propostas sejam revolucionárias ou que abram espaço para uma nova teoria, até porque não se tratam, a nosso ver, de inovações no sentido estrito da palavra novidade, mas de uma percepção maior sobre um cenário que já ocorria e ao qual apenas foi dada uma maior visibilidade teórica. As conclusões aqui obtidas também não permitem qualquer generalização que alcance a vasta gama de parlamentos, mas possibilita um olhar mais profundo sobre aqueles que pertencem a países com grandes desigualdades sociais e económicas, envoltos em denúncias de corrupção na política e mau uso dos recursos públicos, entre outros pontos.

A elaboração deste trabalho ocorreu num momento histórico extremamente significativo do ponto de vista da capacidade que as Tecnologias de Comunicação e Informação (TIC) possuem para conectar o mundo via Internet. As sessões de discussões e votações remotas dos parlamentos, provocadas pelo isolamento social mundial sem precedentes causado pela COVID-19, demonstraram que também é possível conectar representantes políticos e representados em reuniões digitais, embora por meio de estratégias diferentes que permitam, conforme o caso, um número maior de participantes, entre outras necessidades.

Por outro lado, embora a plataforma institucional digital de participação política do Senado do Brasil (e-Cidadania) tenha continuado aberta à contribuição cidadã durante o período de trabalho, em modo remoto, o parlamento interrompeu os trabalhos ordinários a partir de 16 de março de 2020 até ao momento da conclusão desta tese, dedicando-se exclusivamente à discussão e aprovação de propostas legislativas consideradas urgentes. Tal paralisação prejudicou o acompanhamento da tramitação das propostas de origem popular, que ficaram paradas nas comissões em que se encontravam desde o início da decisão de trabalhar remotamente.

A partir dessas primeiras considerações, o objetivo geral da tese foi identificar e classificar o tipo específico de participação política *online* que ocorre através das ferramentas institucionais digitais criadas no âmbito do Parlamento, possibilitando a contribuição popular no processo legislativo. Embora já se prevesse, desde o início, que o caminho a ser percorrido se iria cruzar com a falta de interesse ou uma certa resistência dos representantes eleitos em permitir um aprofundamento da experiência participativa dos cidadãos, as pesquisas empreendidas permitiram compreender que a suposta resistência não parece ser em relação a todas as contribuições cidadãs (*inputs*), pois há parte delas que tem efetivamente produzido, ou caminhado para produzir, resultados (*outputs*) positivos para a sociedade.

Por outro lado, é do interesse do Parlamento demonstrar que tem sido poroso (S. Silva, 2009) às demandas dos representados. Com esse objetivo, os média internos do Senado Federal do Brasil, instituição utilizada para efeitos das pesquisas, têm feito uma ampla divulgação dos resultados positivos da participação política *online*. No entanto, os dados obtidos através da experimentação empírica permitiram compreender que há dois tipos distintos de contribuições cidadãs no âmbito da participação política *online* promovida pelos parlamentos, para efeitos de análise: uma é aceite e estimulada pelos representantes, pois demonstra a porosidade dos parlamentos em relação às demandas da sociedade, e outra contraria a esfera política, podendo até mesmo prejudicá-la direta ou indiretamente, e não despertando, dessa forma, interesse em aprová-la.

Ao se procurar uma explicação para esse facto, de acordo com o conceito de participação política fundamentado nos dois tradicionais modelos já conhecidos (convencional e o não-convencional), percebeu-se que a situação específica do envolvimento popular na política através das ferramentas institucionais digitais dos *websites* legislativos não se encaixava nessas duas referências. A definição do objetivo geral desta tese partiu desta constatação. É importante destacar, no entanto, que os novos modelos classificados (conveniente e não-conveniente) foram definidos a partir dos conceitos

dos modelos convencional e não-convencional. Assim, essa nova tipologia não pretende substituir os tradicionais modelos, mas complementá-los à luz das tecnologias digitais.

A partir desse objetivo geral, delinear-se outros objetivos específicos, alguns deles propiciando novas descobertas que também nos estimularam a novas classificações, que passaram a ser secundárias, mas não menos importantes. Nada disso teria sido possível, no entanto, sem o caminho conduzido pela união dos percursos teórico e empírico, que nos levou, no final, a propor algumas sugestões voltadas para a melhoria da participação política *online* nos parlamentos, nomeadamente, o Senado brasileiro.

A maior percepção que esta tese nos proporcionou pode não ter sido exatamente sobre a classificação dos novos modelos de participação política, que já existiam e apenas esperavam uma luz para que se tornassem visíveis. O que mais despertou a nossa atenção foi a percepção de que os representantes políticos parecem atuar, por vezes, diretamente contra as exigências diretas dos representados, soberanos da vontade política. Se isso já acontecia nos bastidores, longe dos olhos da sociedade, a participação política *online* legitimada pelos próprios parlamentares demonstrou que parece haver uma divisão clara de interesses entre esfera política e civil a ponto de comprometer os preceitos estabelecidos para a representação política. No entanto, cabe destacar que esses indícios, embora fortes, carecem de estudos mais especializados para que se confirmem.

Tais possibilidades levam-nos a refletir sobre as críticas esboçadas por autores diversos citados nesta tese, entre os quais Manin (1997) e Mezey (2008), que consideram o sistema representativo antidemocrático, porque, conforme explicam, não foi criado para representar o povo, embora desempenhe tal função. Refletimos também sobre as ponderações de outros autores citados neste trabalho, a exemplo de Arnstein (2019), Barber (Barber, 2003) e Pateman (1992), que indicam que a saída para o fortalecimento da democracia passa pelo empoderamento do cidadão para a prática democrática. Entre as principais armas para tal conquista, afirmam esses autores, está o desenvolvimento de uma cultura cívica/política que permita ao indivíduo capacitar-se para contribuir mais qualificadamente para o debate em torno de processos de decisões políticas.

Mas será que capacitar os cidadãos, sem que haja, em contrapartida, do lado dos representantes, o reconhecimento de que é preciso dividir o poder e as responsabilidades com eles, é suficiente como solução para todos os males do sistema representativo? A história da origem e evolução dos parlamentos, abordada nesta tese, demonstrou que os parlamentos se têm modernizado ao longo dos séculos e, de facto, têm procurado oferecer mais e melhores tecnologias com vista ao aprimoramento do processo de comunicação e do relacionamento com a sociedade. Mas não basta

oferecer recursos se o conceito de representação política no contexto liberal ainda possui raízes profundas na ideia de dominação simbólica e apropriação de campo político (Bourdieu, 1998, 2011). Sem interesse político do governo em dividir o poder com os governados, as mudanças necessárias não ocorrerão.

Tal constatação leva-nos a crer que, se o redesenho institucional do Estado já era necessário num contexto anterior ao aparecimento da Internet, é, agora, urgente e inadiável, e deve ter um profundo compromisso com a publicidade, a transparência e a *accountability* dos representantes eleitos. As variadas manifestações e protestos que têm vindo a ocorrer em todo o Globo, conectando povos de várias nações, denominadas por Castells (2013) como redes de indignação e esperança, são sinais claros de que os cidadãos esperam um novo comportamento da classe política.

Vale ressaltar, no entanto, que todas as conclusões desta tese foram obtidas com base na realidade do Brasil, e, de forma mais ampla, de países em desenvolvimento, onde há imensas desigualdades sociais e económicas, bem como ceticismo em relação à política e aos políticos. Dessa forma, não se pretende generalizar as conclusões desta tese nem estendê-las a outros parlamentos, em especial aos europeus, que possuem realidades sociais e económicas menos desiguais e mais estáveis. Por outro lado, não se tenciona afirmar que todos os parlamentos em desenvolvimento, bem como os de outros continentes na mesma situação, se enquadram numa situação idêntica à do Brasil. Também não é possível afirmar que não haja parlamentos de países mais desenvolvidos que se enquadrem nesse cenário.

Cada país ostenta um padrão particular de participação política, com base numa ampla gama de fatores, que envolvem características sociais, económicas e políticas dos cidadãos. Estes, por sua vez, orientam-se também por questões também diversas, como: eficácia do governo, desenvolvimento democrático e económico, corrupção, despesas públicas com serviços públicos pessoais, modelos sistémicos e institucionais, etc. (Newton & Giebler, 2008).

Por outro lado, é preciso destacar também duas observações em relação à participação política. A primeira é que nem todos os cidadãos possuem um nível mínimo necessário de perspicácia nem estão suficientemente desenvolvidos intelectualmente para participar, de forma adequada, num debate racional sobre qualquer assunto político. A segunda é que há também os que simplesmente não desejam participar na política por razões diversas e preferem exercer a cidadania cívica somente em períodos eleitorais, e, outros, nem isso. Do lado dos políticos, é preciso ter em conta que nem todos são contra a divisão de poderes com os cidadãos. Há os que defendem o aprimoramento da democracia participativa e compromissos compartilhados entre representantes e representados.

No âmbito da elaboração desta tese, o percurso teórico ocupou dois capítulos, aprofundando os estudos sobre democracia, representação política, história da origem e evolução dos parlamentos e participação política. A experimentação empírica da tese foi organizada em duas frentes de pesquisa: (a) Prospeção e mapeamento de experiências e (b) Estudo de caso do Senado brasileiro (e-Cidadania), resultando, no total, em quatro pesquisas. Cada uma delas cumpriu o objetivo proposto de forma isolada e, depois, em conjunto, com o cruzamento de dados. Três pesquisas foram direcionadas para a obtenção de informações sobre os parlamentos, e uma focou-se nos usuários envolvidos no processo de participação política *online* dessas instituições.

A primeira pesquisa, uma prospeção exploratória inicial sem profundidade metodológica, mas não menos importante que as restantes, demonstrou o amplo uso das tecnologias institucionais digitais de participação política por uma parte considerável dos 46 parlamentos analisados. A investigação permitiu detetar que as contribuições cidadãos podem ser enquadradas nas três fases do processo legislativo (elaborar, analisar e votar proposta legislativa). Assim, há parlamentos que permitem, de forma mais tímida, uma participação do cidadão em uma e/ou outra dessas fases; outros não oferecem qualquer ferramenta digital de participação política; e uma terceira categoria de parlamentos que disponibilizam uma imensa variedade de experiências nas três fases.

Optou-se por avançar um pouco para além da participação política *online*, analisando também as tecnologias institucionais digitais oferecidas pelos *websites* políticos e voltadas para a educação cívica. Foi observado um número maior de assembleias legislativas a fazer uso dessas ferramentas em comparação com as de participação política. Mas também foram encontrados parlamentos que não oferecem qualquer recurso educativo, assim como outros que disponibilizam alguns e outros que proporcionam, à população, uma vasta quantidade de cursos, concursos, programas e jogos, entre outras atividades que estimulam a aprendizagem e a prática cívica.

A análise quantitativa da participação política nesses parlamentos também nos possibilitou identificar e classificar as ferramentas digitais de participação política em três diferentes categorias: habituais, eventuais e singulares, sendo, as primeiras, as mais amplamente utilizadas e também as que proporcionam, em geral, experiências participativas mais profundas. Os recursos eventuais, empregados por um menor número de parlamentos são, na sua grande maioria, complementares aos habituais. As ferramentas participativas singulares são as criadas e utilizadas exclusivamente por um único parlamento.

Essa primeira pesquisa também se mostrou útil para perceber que, entre os dois continentes europeu e latino-americano, a Europa possui um maior percentual de parlamentos a utilizar tecnologias

digitais de participação política, mas em termos qualitativos, ambos os continentes possuem casas legislativas que oferecem possibilidades de participação em intensidade similar, promovendo experiências participativas através de ferramentas tanto habituais como eventuais e singulares.

A segunda frente de pesquisa, com o estudo de caso do Senado do Brasil, envolveu três diferentes investigações. A primeira delas teve como objetivo explorar e descrever de que forma funciona o processo de comunicação de um parlamento digital com a sociedade através dos variados recursos disponíveis no *website* da instituição. Foram encontradas redes sociais (Facebook, WhatsApp, Instagram, Youtube, etc.), mídia internos (TV, rádio, agências de notícias, jornal *online*) programas educacionais variados, plataformas digitais de participação política, serviços de atendimento personalizado (LAI<sup>206</sup>, ouvidoria, ligação gratuita por telemóvel) e portais específicos para prestação de informações de caráter público (como remuneração de parlamentares e funcionários, gastos e subsídios parlamentares, licitações, etc.).

Nessa pesquisa, procedeu-se a uma análise mais detalhada da plataforma institucional digital de participação política do Senado, o e-Cidadania. A finalidade foi descrever sucintamente a funcionalidade de cada ferramenta e os resultados obtidos no âmbito da contribuição do cidadão para o processo legislativo, utilizando-se, para isso, os relatórios e as grelhas da plataforma. Essa análise focou-se mais especificamente nas propostas legislativas de origem cidadã de três tipos: a) as rejeitadas ou sem análise; b) as que podem ser constrangedoras ou prejudiciais aos parlamentares e c) as que estão em aprovação pela instituição.

Em conclusão, essas duas primeiras pesquisas (a de prospeção e a de análise ao processo de comunicação do Senado brasileiro) atenderam ao primeiro objetivo específico delineado para esta tese, o qual é caracterizar o processo de participação política *online* dos parlamentos e as interfaces de acordo com as fases do processo legislativo, bem como o processo de comunicação de um parlamento digital com a sociedade, através do *website*, especialmente a plataforma institucional digital de participação política.

O inquérito realizado aos usuários da plataforma e-Cidadania, do Senado, foi o foco de outra investigação da segunda frente de pesquisa (objetivo específico 2). O inquérito foi dividido em duas partes. A primeira foi identificar o perfil pessoal, político e de informação dos inquiridos. Os dados demonstraram que a Internet e as TIC não alteraram o perfil básico das pessoas que participam da política, conforme descrito na parte teórica (Tibúrcio, 2017). Continua a ser, preferencialmente,

---

<sup>206</sup> Lei de Acesso à Informação Pública.

homens brancos, mais jovens, como mais estudos, ativos profissionalmente e residentes em capitais. Eles apresentam, na sua maioria, muito interesse pela política, mas não confiam nas instituições políticas e não apresentam interesse em partidos políticos ou sindicatos.

A segunda parte do inquérito foi essencial para confirmar o ceticismo dos usuários em relação aos políticos e à política, dado também apurado no levantamento bibliográfico. Por outro lado, os inquiridos demonstraram reconhecer a importância da participação política *online* dos paramentos, informação que nos levou a compreender que o problema não são as ferramentas institucionais de participação, mas a experiência participativa, que se tem mostrado aquém do que eles desejam. Os entrevistados reclamaram de falta de transparência, contacto e interação com os parlamentares e assessores, falta de *feedback* da instituição e escassez de informações do âmbito geral. Esses foram os principais motivos que os levaram a não confiar na imparcialidade dos representantes na análise das contribuições cidadãs.

A terceira e última investigação conduzida na segunda frente de pesquisa foi composta por duas entrevistas pessoais em profundidade com perguntas abertas semiestruturadas e não-estruturadas. Foram entrevistados os dois gestores responsáveis pela participação política *online* no Senado brasileiro, com o objetivo de questioná-los a respeito dos principais pontos de insatisfação dos usuários da plataforma, de projetos para aprimorar o processo de participação política, das falhas e barreiras que dificultam a transparência na análise das contribuições populares e dos desafios para o futuro. Essas duas entrevistas<sup>207</sup> cumpriram o terceiro objetivo específico da tese.

Após a análise isolada das quatro pesquisas<sup>208</sup>, o cruzamento dos dados entre elas indicou divergências entre o que o parlamento está disposto a oferecer para aprimorar a participação política *online* e o que os cidadãos consideram necessário melhorar para que usufruam de uma experiência participativa de maior qualidade. Os projetos apresentados pelos gestores visam, em termos gerais, oferecer novas ferramentas e recursos de participação, mas os cidadãos desejam, prioritariamente, aperfeiçoar a qualidade da participação das ferramentas já existentes. Os gestores demonstraram conhecer as exigências dos cidadãos, mas, para as satisfazer, há muitos aspetos que dependem da vontade política, que, segundo Brito (entrevista pessoal, 2020).<sup>209</sup>, não tem ocorrido.

Com base nos resultados obtidos nas pesquisas, os passos seguintes atenderam a dois objetivos: o objetivo geral da tese, de identificação e classificação do tipo específico de participação

---

<sup>207</sup> Ver em <https://drive.google.com/file/d/1F62DiBsmtdSBB2eiqXMAENhhUvFJEkM/view?usp=sharing> e [https://drive.google.com/file/d/1faTYOUcADbHFi\\_gte12qhiJY\\_Qb0o3ua/view?usp=sharing](https://drive.google.com/file/d/1faTYOUcADbHFi_gte12qhiJY_Qb0o3ua/view?usp=sharing).

<sup>208</sup> Uma delas da primeira frente da pesquisa e outras três da segunda frente da pesquisa.

<sup>209</sup> Anexo VII.

política *online* que ocorre no âmbito dos parlamentos, e o quarto e último objetivo específico, que foi sugerir a adoção de pressupostos que visassem aprimorar a participação política *online* dos parlamentos nas diferentes fases do processo legislativo através de plataformas digitais institucionais.

A análise indutiva de todo o caminho percorrido por esta tese permitiu-nos confirmar que nunca houve tantas oportunidades de participação política nos parlamentos como na atualidade (Coleman & Blumler, 2009; Leston-Bandeira, 2012; Tibúrcio, 2017), mas também continua a ser grande o ceticismo popular em relação à política e aos políticos. Em relação especificamente à participação política *online* nos parlamentos, a insatisfação dos usuários ocorre devido a três motivos principais, todos ligados à falta de vontade política em: a) permitir que as plataformas passem pelas reformas necessárias para aprofundar a experiência participativa dos cidadãos; b) aprimorar pressupostos democráticos ligados à publicidade, transparência e *accountability* de todo o processo participativo; c) mudar a cultura política secular do campo político que impede os representantes eleitos de dividir o poder que possuem com os representados, com vista à elaboração compartilhada de leis e políticas públicas de interesse público coletivo.

Tais constatações alertaram-nos para a existência de um tipo diferenciado de participação política *online* através das tecnologias digitais institucionais do parlamento. Essa nova modalidade, classificada para efeitos desta tese como participação política híbrida, combina os dois tradicionais modelos convencional e não-convencional<sup>210</sup>, discutidos no capítulo 3 desta tese. As propostas populares que vão contra os interesses diretos dos políticos, a exemplo das demandas pelo fim de privilégios de classe são, em geral, reivindicações que surgem em espaços de participação política não-convencional. No entanto, ao serem apresentadas nas plataformas institucionais digitais dos parlamentos, convertem-se em participações convencionais. Assim, os representantes políticos são obrigados a acatar as sugestões para fins de análise preliminar, embora existam, no processo legislativo, subterfúgios que permitem o descarte desse tipo de proposta noutros momentos.

Para essa modalidade híbrida de participação política, foram estabelecidas duas categorias: conveniente e não-conveniente. A primeira não oferece, em geral, riscos aos representantes e, portanto, possui, potencial para proporcionar conquistas positivas para a sociedade. A segunda, que pode ser ainda dividida em direta e indireta, é composta por contribuições populares que podem causar prejuízos diretos ou indiretos à classe política. Embora definidas as duas novas categorias, a

---

<sup>210</sup> Como foi detalhadamente explicado no capítulo 3, no modelo convencional (formal ou institucional), o relacionamento entre Estado e sociedade é considerado legítimo dentro de uma lógica representativa, por meio de ações previamente acordadas, a exemplo das eleições e participação em partidos políticos. No modelo não-convencional (informal ou não institucional) estão os tipos alternativos de participação política que ocorrem fora do espaço tradicional, mas que não são necessariamente considerados ilegítimos, como a participação em protestos e manifestações políticas.

classificação das propostas populares num ou noutro modelo nem sempre é fácil ou mesmo possível para a sociedade. Isso ocorre porque a falta de transparência política adequada em relação ao processo de tramitação das propostas legislativas, no parlamento, devido ao jogo político que ocorre nos bastidores, impede que informações essenciais cheguem ao conhecimento público.

Com o objetivo de resolver tais problemas que envolvem o campo político e impedem o fortalecimento da democracia participativa, juntamo-nos a vários autores (Castells, 2005; Marques 2008, 2009; Faria, 2015; Sebastian e Martínez ,2016; Giddens, 2006; Coleman e Blumler 2009; Dahlberg, 2001) para defender um necessário redesenho institucional do Estado. Todo o processo deve ser conduzido por agências públicas, também defendidas em trabalhos académicos (Dahlgerg, 2001; Coleman e Blumler, 2009; Blumler e Gurevitch, 2010), que ficariam responsáveis ainda pela educação e a capacitação cívica do cidadão (Habermas, 1997; Dahlberg, 2001, 2007; Barber, 2003, Norris, 2002; Santini & Carvalho, 2019), com a finalidade de aprimorar o conhecimento e estimular a participação política.

Em relação, mais concretamente, às reclamações dos usuários da participação política *online* dos parlamentos, por não serem, em geral, ouvidos sobre as suas propostas, nem atendidos pelos parlamentares e ou informados sobre a tramitação das propostas legislativas elaboradas com base nas suas sugestões, foram propostos três tipos básicos e complementares de interação com o Parlamento: *face-to-face*, prestativa e informativa. Os dois primeiros modelos são direcionados especificamente aos autores de propostas populares em análise pelo parlamento, e, o último, aos usuários que, de forma mais genérica, acedem à plataforma e procuram informação através da dela, ou mesmo apoiam ideias de outros cidadãos, mas sem envolvimento mais direto no mecanismo participativo.

Na interação *face-to-face*, o Parlamento presta um reconhecimento diferenciado ao autor de uma proposta popular analisada pelo parlamento, ao convidá-lo a expor e defender a sugestão apresentada, seja em reunião de comissão ou de plenário. Na interação prestativa, o objetivo é prestar um tratamento especial e diferenciado também ao autor de uma ideia legislativa, durante a tramitação da proposta no parlamento. Na interação do tipo informativa, os gestores da participação política *online* comprometem-se a prestar informações sobre toda a tramitação das propostas legislativas de origem popular, através das plataformas digitais de participação política. Esse cenário contribui para a visualização de um horizonte no qual o cidadão se sente empoderado e estimulado a participar politicamente.

A sociedade encontrou, nas tecnologias institucionais digitais de participação política dos parlamentos, uma forma mais simples e fácil de encurtar caminhos para apresentar exigências

diretamente aos representantes políticos, sem a burocracia que praticamente inviabiliza o instituto das iniciativas populares previstas constitucionalmente. A nosso ver, uma vez que, entre as sugestões cidadãs mais apoiadas, no Senado brasileiro, estão as que retiram benefícios e privilégios aos parlamentares, vislumbra-se um cenário em que o representado está a dar um recado direto e também uma advertência àqueles que detêm uma procuração para representá-los.

Ainda que haja subterfúgios no próprio processo legislativo de alguns parlamentos que permitem o descarte das sugestões populares obrigatoriamente aceites por terem atendido às regras das ferramentas institucionais digitais de participação política dessas instituições políticas, trata-se ainda de uma conquista inédita, porque os cidadãos jamais tiveram a oportunidade de se manifestarem de forma tão direta e aberta perante o Parlamento.

Embora qualquer hipótese aqui levantada apenas possa ser confirmada após uma ampla e profunda investigação a partir dos resultados (*outputs*) obtidos através participação política híbrida (*inputs*), a situação é constrangedora para os representantes eleitos. Se aprovarem as sugestões populares do tipo não-conveniente, principalmente as diretas, há grandes possibilidades de resgatarem o ceticismo – ou parte dele – do público em relação ao Poder Legislativo, mas, por outro lado, perdem benefícios, privilégios e vantagens. Se as arquivarem ou rejeitarem de forma contínua, sem uma justificação plausível, estão a deixar claro que não representam o povo que os elegeram, correndo o risco de aumentar ainda mais a insatisfação da sociedade.

Este jogo político sempre existiu, mas o cenário montado nos bastidores impedia que o público percebesse claramente como ele era jogado. As exigências dos cidadãos apresentadas diretamente pelas ferramentas institucionais digitais de participação política mudaram as regras do jogo, pelo menos em parte. Afinal, a cada inovação tecnológica que surge, os parlamentos tornam-se mais visíveis para a sociedade, não porque o desejem, mas porque ficam mais expostos. Assim aconteceu, por exemplo, com o aparecimento dos jornais de massas, que passaram a levar informação a um número maior de pessoas. Depois foi com o rádio e, sobretudo, com os televisores, meios que transportaram os debates políticos para dentro dos lares dos cidadãos comuns. Mas a Internet foi além e, juntamente com novas as tecnologias de informação e comunicação (TIC) que surgem a cada dia, leva informações das mais diversas fontes e formatos a indivíduos conectados em tempo real. Para isso, basta ter um telemóvel e acesso a um sinal de rede *World Wide Web*, mais conhecida por *www*.

Não se ignora, nesse contexto, a enorme exclusão digital que ainda persiste, em especial nos países em desenvolvimento, causada por uma série de outras exclusões a diversos níveis (social,

económica, cultural, etc.). Mas também não se pode ignorar que a Internet reduziu muitas das barreiras que se colocavam no caminho da inclusão.

É possível afirmar, no entanto, que este debate está apenas no início e podem vir a surgir, dessa forma, outros trabalhos sobre o tema, e até mesmo percepções contrárias à da presente tese. A visão do investigador cinge-se ao estudo realizado num determinado período temporal, sob certas condições e realidades que podem vir a modificar-se.

O objetivo deste trabalho foi contribuir para estudos mais especializados sobre a participação política *online* institucionalizada pelo parlamento. As ferramentas institucionais digitais criadas no âmbito do Poder Legislativo para permitir uma contribuição cidadã mais qualificada abriram uma porta para um mundo desconhecido que os principais atores (esfera política e esfera civil) terão de explorar para que a relação entre eles seja possível.

## REFERÊNCIAS

- Abbott, F. F. (1901). *A history and description of Roman Political Institutions*. Chicago: Ginn & Company . Retirado de: <https://archive.org/details/historydescripti00abbouoft>
- Aggio, C. d. (2015, janeiro/abril). Os candidatos ainda evitam a interação? Twitter, comunicação horizontal e eleições brasileiras. *Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-graduação em Comunicação. E-compôs*, 8(1), 1-22. Retirado de: doi: <https://doi.org/10.30962/ec.1128>
- Aggio, C., & Sampaio, R. C. (2013). Democracia digital e participação: os modelos de consulta e os desafios do gabinete digital. Em G. Cocco (Org.), *Gabinete Digital. Análise de uma experiência* (pp. 19-36). Porto Alegre: Companhia Rio-grandense de Artes Gráficas (CORAG). Retirado de: [https://www.academia.edu/4476767/Democracia\\_Digital\\_e\\_Participa%C3%A7%C3%A3o\\_Os\\_modelos\\_de\\_consulta\\_e\\_os\\_desafios\\_do\\_Gabinete\\_Digital](https://www.academia.edu/4476767/Democracia_Digital_e_Participa%C3%A7%C3%A3o_Os_modelos_de_consulta_e_os_desafios_do_Gabinete_Digital)
- Alcântara, P. H. (2018). Participação e deliberação: divergências e tensões no campo das teorias da democracia. *UnilaSalle Diálogo*(38), 31-41. Retirado de: doi: <http://dx.doi.org/10.18316/dialogo.v0i37.4257>
- Almeida, P., Vaz, R., & Kimaid, L. (2020, 25 de junho). *What a completely virtual parliament looks like*. Retirado de: apolitical: [https://apolitical.co/en/solution\\_article/what-a-completely-virtual-parliament-looks-like](https://apolitical.co/en/solution_article/what-a-completely-virtual-parliament-looks-like)
- Almeida, V. (2016). Meios de comunicação e mudanças na Política: esses homens poderosos e suas máquinas de comunicar (Tese de doutorado). Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Faculdade de Comunicação. Brasília. Retirado de: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/20930>
- Almond, A. G. (2000). The study of political culture: a reader. Em L. Crothers, & C. Lockhart, *Culture and Politics* (pp. 5-12). New York: St. Martin's Press. doi: [http://doi.org/10.1007/978-1-349-62397-6\\_1](http://doi.org/10.1007/978-1-349-62397-6_1)
- Almond, G. A., & Verba, S. (1980). *The civic culture revisited*. Canada: General Editors.
- Almond, G., & Verba, S. (1963). *The civic culture: political attitudes and democracy in five countries*. Princeton: Princeton University Press. doi: [http://doi.org/10.1007/978-3-531-90400-9\\_2](http://doi.org/10.1007/978-3-531-90400-9_2)

- Alsina, V., & Marti, J. L. (2018). The birth of the crowdlaw movement tech-based citizen participation, legitimacy and the quality of lawmaking. *Analyse & Critik*, 337-358. Retirado de: doi: <https://doi.org/10.1515/aug-2018-0019>
- Arnold, J. (2012, september/december). Parliaments and citizens in Latin America. *The Journal of Legislative Studies*, 18(3-4), 441-462. Retirado de: doi: <https://doi.org/10.1080/13572334.2012.706055>
- Arnstein, S. R. (1969/2019). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Planning Association*, 85(1), 24-34. Retirado de: <http://www.remineo.org/repositorio/ciao/xviii/talleres/t1/Mirada2.Arnstein1968Ladderofparticipation.pdf>
- Bacon, F. (1620/ 2002). *Novum Organum ou verdadeiras indicações acerca da interpretação da natureza*. (J. A. Andrade, Trad.) Minas Gerais: Virtualbooks. Retirado de: <http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/norganum.pdf>
- Barber, B. R. (2003). *Strong democracy: participatory politics for a new age*. California: University of California Press.
- Barros, A. T., Bernardes, C. B., & Rehbein, M. (2016). Brazilian parliament and digital engagement. *The Journal of Legislative Studies*, 22(4), 540-558. Retirado de: doi: <https://doi.org/10.1080/13572334.2016.1235331>
- Beetham, D. (2006). *El parlamento y la democracia em el siglo veintiuno. Una Guía de buenas prácticas*. Suiza: Ginebra: Union Interpalamentaria. Fonte: Retirado de [https://books.google.com.br/books?id=oqe8lrKsn-wC&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs\\_ge\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.br/books?id=oqe8lrKsn-wC&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false)
- Bentham, J. (1791/2011, julho/dezembro). Da publicidade. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 6, 277-294. doi:<https://doi.org/10.1590/S0103-33522011000200011>
- Blumler, J. G., & Gurevitch, M. (2001, december 9). The new media and our political communication discontents: democratizing cyberspace. *Information, Communication & Society*, 4(1), 1-13. Retirado de: doi: <https://doi.org/10.1080/713768514>
- Bobbio, N. (1986). *O futuro da democracia* (6ª ed.). (M. Nogueira, Trad.) Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Bobbio, N., Matteucci, N., & Pasquino, G. (1998). *Dicionário de Política* (11ª ed., Vol. I). (C. C. Varriale, J. Ferreira, L. G. Cascais, & R. Dini, Trans.) Brasília: Universidade de Brasília. Disponível em

<http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/17973/material/Norberto-Bobbio-Dicionario-de-Politica.pdf>.

Borba, J. (2012). Participação política: uma revisão dos modelos de classificação. *Sociedade e Estado*, 263-288. Retirado de: doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69922012000200004>

Bourdieu, P. (1998). *O poder simbólico* (2ª ed.). (F. Tomaz, Trad.) Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

Bourdieu, P. (2011, janeiro/julho). O campo político. *Revista Brasileira de Ciência Política*,(5), 193-216. Retirado de: doi:<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-33522011000100008>

Braga, S. S., Mitozo, I. B., & Tadra, J. (2016a, julho/setembro). As funções desempenhadas pelos sites parlamentares brasileiros e o papel dos programas educativos. *Educação & Sociedade*, 37(136), 793-819. Retirado de: doi:<https://dx.doi.org/10.1590/es0101-73302016155750>

Brandão, E. (2012). Conceito de comunicação Pública. Em J. Duarte (Org.), *Comunicação Pública: estado, mercado, sociedade e interesse público* (pp. 1-33). São Paulo: Atlas

Brasil. (2017). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal.

Câmara dos Deputados. (2019, dezembro). *Relatório anual de participação cidadã na Câmara dos Deputados em 2019*. Retirado de: <https://www2.camara.leg.br/participacao/relatorios-participacao/relatorios-1>

Cardon, D. (2017). As mobilizações de indivíduos na internet. Em R. Mendonça, M. Pereira, & F. Filgueiras (Orgs), *Democracia digital: publicidade, instituições e confronto político* (pp. 287-305). Belo Horizonte, Brasil: UFMG.

Castanho, V. (2001). *Os jornalistas-assessores: encontros e desencontros. Uma contribuição ao estudo das assessorias de imprensa no Brasil (dissertação de mestrado)*. Brasília: universidade de Brasília. Programa de pós-graduação da Faculdade de Comunicação. Retirado de:: file:///D:/Downloads/2001\_ValeriaCristinaCastanhodeAlmeida%20(1).pdf

Castanho, V. (2016a). A comunicação pública no Legislativo brasileiro: algumas reflexões sobre o Senado e o Programa Interlegis. Em F. Paulino, & L. P. Guaziba, *Pesquisa em comunicação na América Latina* (pp. 787-805). Brasília: FAC Livros.

Castanho, V. (2016b). Os sites governamentais na era da transparência e da interatividade: um estudo de caso sobre o site do Senado. Em J. G. Sousa Junior et al (Orgs.), *Introdução crítica ao*

*direito à comunicação e à informação*. (pp. 183-191). Brasília: FAC Livros. Retirado de: [https://faclivros.files.wordpress.com/2017/03/faclivros\\_direitoachadorua8.pdf](https://faclivros.files.wordpress.com/2017/03/faclivros_direitoachadorua8.pdf)

Castells, M. (1999). *A sociedade em rede. A era da informação: economia, sociedade e cultura*. São Paulo: Paz e Terra.

Castells, M. (2005). A sociedade em rede: do conhecimento à ação política. Em M. Castells, & G. Cardoso (Orgs.) (Ed.). (pp. 17-30). Belém: Imprensa Nacional. Retirado de: [http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/a\\_sociedade\\_em\\_rede\\_-\\_do\\_conhecimento\\_a\\_acao\\_politica.pdf](http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/a_sociedade_em_rede_-_do_conhecimento_a_acao_politica.pdf)

Castells, M. (2013). *Redes de Indignação e esperança. Movimentos sociais na era da internet*. (C. A. Medeiros, Trad.) Rio de Janeiro: Zahar.

Cohen, J. (1999, december). Reflexions on Habermas on Democracy. *Ratio Juris*, 12(4), 385-416. Retirado de: <https://dspace.mit.edu/bitstream/handle/1721.1/5452/Ratio-Juris-Vol12-No4.pdf>

Cohen, J. (2003). Deliberation and democratic legitimacy. Em D. Matravers, & J. Pike, *Debates in contemporary political philosophy: an anthology* (pp. 342-360). New York: Taylor & Francis Group. Retirado de: <http://psulibrary.palawan.edu.ph/wtbooks/resources/pdf/910078.pdf#page=353>

Cohen, J., & Charles, S. (1997, december). Directly-Deliberative Polyarchy. *European Law Journal*, 3(4), 313-342. Retirado de: doi: <https://doi.org/10.1111/1468-0386.00034>

Coleman, S. (2004, january). Connecting parliament to the public via the internet. *Information Communication and Society*, 7(11), 1-22. doi: <https://doi.org/10.1080/1369118042000208870>

Coleman, S., & Blumler, J. G. (2009). *The internet and democratic citizenship: theory, practice and policy* (Vol. 6). New York: Cambridge University Press. Retirado de: [https://www.academia.edu/12100239/The\\_Internet\\_and\\_democratic\\_citizenship\\_theory\\_practice\\_and\\_policy\\_by\\_Stephen\\_Coleman\\_and\\_Jay\\_G.\\_Blumler](https://www.academia.edu/12100239/The_Internet_and_democratic_citizenship_theory_practice_and_policy_by_Stephen_Coleman_and_Jay_G._Blumler)

Dahlberg, L. (2001). The internet and democratic discourse: exploring the prospects of online deliberative forums extending the public sphere. *Information, communication & Society*, 4(4), pp. 615-633. Retirado de: doi: <https://doi.org/10.1080/13691180110097030>

- Dahlberg, L. (2007, January). The internet, deliberative democracy, and power: radicalizing the public sphere. *International Journal of Media and Cultural Politics*, 3(1), 47-64. Retirado de: doi: [https://doi.org/10.1386/macp.3.1.47\\_1](https://doi.org/10.1386/macp.3.1.47_1)
- Dahlgren, P. (2003). Reconfiguring culture in the New Media Milieu. Em J. Corner, & D. (. Pels, *Media and the restyling of politics: consumerism, celebrity and cynicism* (pp. 151-170). London: Sage Publications. Retirado de: doi: <http://dx.doi.org/10.4135/9781446216804.n9>
- Dahlgren, P. (2005). The internet, public sphere and political communication: dispersion and deliberation. *Political Communication*, 22(2), 147-162. Retirado de: doi: <https://doi.org/10.1080/10584600590933160>
- Dai, X., & Norton, P. (2007, junho). The internet and parliamentary democracy in Europe. *The Journal of Legislative Studies*, 13(3), 342-353. Retirado de: doi: <https://doi.org/10.1080/13572330701500763>
- Dri, C. F. (2006, abril). As funções do parlamento entre Estado-nação e a integração regional: esgotamento orgânico ou adaptação institucional? *Revista de Ciências Humanas*(39), 83-98. Retirado de: doi: <https://doi.org/10.5007/%25x>
- Faria, C. F. (2015). *O parlamento aberto na era da internet. Pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração das leis?* Brasília: Câmara dos Deputados. Retirado de: <https://www.parlamericas.org/uploads/documents/o-parlamento-aberto-na-era-da-internet.pdf>
- Feres Júnior, J. (2021). Congresso remoto, pandemia e medidas em tempos de crise. *Congresso remoto: a experiência legislativa brasileira em tempos de pandemia*(Santos, Fernando. Org.), 115-128. Retirado de: <https://eduerj.com/?product=congresso-remoto-a-experiencia-legislativa-brasileira-em-tempos-de-pandemia>
- Ferreira Filho, M. G. (1995). *Direitos Humanos Fundamentais*. São Paulo: Saraiva. Retirado de: <https://biblioteca.isced.ac.mz/bitstream/123456789/949/1/Direitos%20Humanos%20Fundamentais%20-%20-%20Saber%20do%20Direito.pdf>
- Freitas, C. S. (2016). Mecanismos de dominação simbólica nas redes de participação política digital. Em S. P. Silva, R. C. Bragato, & R. C. Sampaio (Orgs), *Democracia digital. Comunicação política e redes: teoria e prática* (pp. 111-135). Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem.
- Freitas, C. S., & Ewerton, I. N. (2018). Networks for cyberactivism and their implications for policymaking in Brazil. Em L. Alcaide-Muñoz, & F. J. Alcaraz-Quiles (Eds.), *Optimizing e-participation initiatives through social media* (pp. 155-175). IGI Global. Retirado de : doi: <https://doi.org/10.4018/978-1-5225-5326-7>

Giddens, A. (2006). *O mundo na era da globalização*. Lisboa: Presença.

Giddens, A. (2011). *Sociologia* (8ª ed.). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Gohn, M. d. (2019). *Participação e democracia no Brasil. Da década de 1960 aos impactos pós-junho de 2013*. Petrópolis: Vozes.

Gomes, W. (2005a, agosto). Internet e participação política em sociedades democráticas. *Revista FAMECOS. Publicação do Programa de Pós-graduação da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul*, 12(27), 58-78. Retirado de: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/revistafamecos/article/view/3323>

Gomes, W. (2005b, setembro/dezembro). A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. *Revista Fronteiras - estudos midiáticos*, VII(3), 214-222. Retirado de: <http://revistas.unisinos.br/index.php/fronteiras/article/view/6394>

Gomes, W. (2016a). Nós somos a rede social. O protesto político entre as ruas e as redes. Em R. Mendonça, M. Pereira, & F. Filgueiras (Orgs), *Democracia digital: publicidade, instituições e confronto político*. (pp. 367-390). Belo Horizonte, Brasil: UFMG.

Gomes, W. (2016b). 20 anos de política. Estado e democracia digital: uma "cartografia" do campo. Em S. P. Silva, R. C. Bragato, & R. C. Sampaio(Orgs), *Democracia digital. Comunicação política e redes: teoria e prática* (pp. 39-76). Rio de Janeiro: Folio digital: Letra e imagem.

Gomes, W. (2017). Participação política on-line: questões e hipóteses de trabalho. Em R. C. Maia, W. Gomes, & P. J. Marques (Orgs), *Internet e participação política no Brasil* (pp. 17-43). Porto Alegre: Sulina.

Gomes, W. (2018). *A democracia no mundo digital. História, problemas e temas*. São Paulo: Edições Sesc. Retirado de: <https://storage.googleapis.com/stateless-inctdd-website/2019/03/e2a3d5ec-a-democracia-no-mundo-digital-wilson-gomes.pdf>

Gonçalves, G. P. (2019). Os direitos de petição legislativa e de iniciativa legislativa de cidadãos como instrumento de reforço da democracia representativa. *Análise Social*, III(232), 532-560. Retirado de: [http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/n232\\_a05.pdf](http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/n232_a05.pdf)

Gonçalves, J. B. (2007, abril/junho). Monarquia republicana. Considerações sobre o sistema político canadense e seus princípios constitucionais. *Revista de Informação Legislativa*, 44(174), 129-140. Retirado de: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/44/174/ril\\_v44\\_n174\\_p129.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/44/174/ril_v44_n174_p129.pdf)

Gutmann, A., & Thompson, D. (1996). *Democracy and disagreement*. Cambridge: Harvard University Press.

Habermas, J. (1984). *Mudança estrutural na esfera pública. Investigação quanto a uma categoria de sociedade burguesa*. (F. R. Kothe, Trad.) Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

Habermas, J. (1997). *Direito e Democracia: entre facticidade e validade* (Vol. II). (F. B. Siebeneichler, Trad.) Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. Retirado de: <https://farofafilosofica.com/2017/04/23/habermas/>

Hamilton, A., Madison, J., & Jay, J. (1840a). *O Federalista* (Vols. 1 - Artigos 1 a 28). Rio de Janeiro: J. Villeneuve e Comp. Retirado: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/17661>

Hamilton, a., Madisson, J., & Jay, J. (1840b). *O Federalista* (Vols. 2 - artigos 29 a 58). Rio de Janeiro: J. Villeneuve e Companhia. Retirado: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/17661>

Held, D. (1987). *Modelos de democracia*. (A. S. Martins, Trad.) Belo Horizonte (MG): Paidéia.

IPU, Inter-Parliamentary Union. (2018). *World e-Parliament Report 2018*. Retirado de: Site da Inter-Parliamentary Union: <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2018-11/world-e-parliament-report-2018>

Lagos, M. (2018). *El fin de la tercera ola de democracias*. Contexto.Org. Retirado de: <https://www.contexto.org/pdfs/2018/latinoamerica-democracia.pdf>

Latinobarômetro. (2018). *Informe Latinobarômetro 2018*. Fonte: Corporación latinobarômetro: Retirado de <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>

Leston-Bandeira, C. (2009, outubro). Parliamentary functions portrayed on European parliaments' websites. *Revista de Sociologia e Política*, 17(34), 13-27. Retirado de: Parliamentary functions portrayed on European parliaments' websites

Leston-Bandeira, C. (2012, september/december). Studying the relationship between parliament and citizens. *The Journal of Legislative Studies*, 18(3-4), 265-274. Retirado de: doi:<http://dx.doi.org/10.1080/13572334.2012.706044>

Leston-Bandeira, C. (2016, 3 de março). Why Symbolic Representation Frames Parliamentary Public Engagement. *British Journal of Politics and International Relations*, 18(2), pp. 498-516. Retirado de: doi:<https://doi.org/10.1177/1369148115615029>

- Locke, J. (1689/1994). *Segundo tratado sobre o Governo Civil*. (M. Lopes, & C. M.L., Trans.) Petrópolis: Vozes. Retirado de: [http://www.xr.pro.br/IF/LOCKE-Segundo\\_Tratado\\_Sobre\\_O\\_Governo.pdf](http://www.xr.pro.br/IF/LOCKE-Segundo_Tratado_Sobre_O_Governo.pdf)
- Loureiro, M. R. (2009, janeiro/junho). Interpretações contemporâneas da representação. *Revista Brasileira de Ciência Política*(1), 63-93. Retirado de: [https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/loureiro\\_-\\_interpretacao\\_contemporanea\\_da\\_representacao.pdf](https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/loureiro_-_interpretacao_contemporanea_da_representacao.pdf)
- Lubenow, J. A. (2010, junho). Esfera pública e democracia deliberativa em Habermas: modelo teórico e discursos críticos. *Criterion: Revista de Filosofia*, 51(121), 227- 258. Retirado de: [doi:https://doi.org/10.1590/S0100-512X2010000100012](https://doi.org/10.1590/S0100-512X2010000100012)
- Macedo, S. (1999). *Deliberative Politics: Essays on democracy and disagreement*. New York: Oxford: Oxford University Press.
- Manin, B. (1997). *The principles of representative government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Maria, J. F. (2009). Paradoxos da democracia e limites da representação eleitoral: como a sociedade civil pode ajudar a superá-los a partir do conceito de representação como advocacy (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal de Pernambuco, Recife: Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Retirado de: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/1316>
- Marques, F. P. (2007). Internet e oportunidades de participação política - um exame dos websites de senadores brasileiros e norte-americanos. *Revista Fronteiras*, 9(3), 155-166. Retirado de: <http://revistas.unisinos.br/index.php/fronteiras/article/view/5853>
- Marques, F. P. (2008). *Participação Política e Internet: meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea, com um estudo do Caso do Estado Brasileiro. (Tese de doutorado)*. Universidade Federal da Bahia. Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Salvador. Retirado de: <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/11303/1/tese%20Francisco%20Marques.pdf>
- Marques, F. P. (2009). Internet e participação política no caso do estado brasileiro: um relato de pesquisa. *Revista Fronteiras*, 15(2), 219-247. Retirado de: <https://seer.ufrgs.br/index.php/EmQuestao/article/view/10932>
- Marques, F. P. (2010a). Participação política, legitimidade e eficácia democrática. *Caderno CRH*, 23(60), 591-604. Retirado de: <https://rigs.ufba.br/index.php/crh/article/view/18994>

- Marques, F. P. (2010b, maio/agosto). Participação política e desenho institucional: uma proposta para a concepção de mecanismos participativos. *Ciências Sociais Usiminos*, 46(2), 140-151. Retirado de: <https://doi.org/doi:10.4013/csu.2010.46.2.03>
- Marques, F. P. (2016). *Ciberpolítica: conceitos e experiências*. Salvador: EDUFBA. Retirado de: [https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/19351/3/ciberpolitica\\_conceitos\\_experiencias-RI.pdf](https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/19351/3/ciberpolitica_conceitos_experiencias-RI.pdf).
- Martinho, L.M.S. (2018). *Métodos de pesquisa em Comunicação: projetos, ideias, práticas*. Petrópolis (RJ), Editora Vozes.
- May, T. (1853). *The history of the parliament of England*. Oxford: The university Press. Fonte: Retirado de: [https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=wp8NAAAAQAAJ&oi=fnd&pg=PR1&dq=may+thomas++the+history+of+the+parliament&ots=4zkOoqPy-K&sig=JyJgWEfZXfzToJxfgiFFMt\\_mj5g#v=onepage&q=may%20thomas%20%20the%20history%20of%20the%20parliament&f=fal](https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=wp8NAAAAQAAJ&oi=fnd&pg=PR1&dq=may+thomas++the+history+of+the+parliament&ots=4zkOoqPy-K&sig=JyJgWEfZXfzToJxfgiFFMt_mj5g#v=onepage&q=may%20thomas%20%20the%20history%20of%20the%20parliament&f=fal)
- McQuail, D. (2011). Publication in a free society: the problem of accountability. Em M. Pinto, & S. (. Helena, *Communication and citizenship: rethinking crisis and change* (pp. 129-150). Coimbra: Grácio Editor. Retirado de: [https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/29763/1/MP\\_HS\\_iamcr2010.pdf](https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/29763/1/MP_HS_iamcr2010.pdf)
- Mehraby, R. (2018, august 9). *History of parthians in ancient Iran (247 B.C - 224 B.C)*. Fonte: Destinationiran: Retirado de: <https://www.destinationiran.com/history-of-parthians-ancient-iran.htm>
- Mezey, M. L. (2008). *Representative democracy: legislators and their constituents*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers. Retirado de: <https://epdf.pub/representative-democracy-legislators-and-their-constituents.html>
- Miguel, L. F. (2002). Os meios de comunicação e a prática política. *Lua Nova. Revista de Cultura e Política*, 55(56), 155-184. Retirado de: doi: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452002000100007>
- Miola, E. (2017). Iniciativas institucionais de deliberação online: um estudo do fórum de discussão do portal da Câmara dos Deputados. Em R. C. Maia, W. Gomes, & F. P. Marques (Orgs), *Internet e participação política no Brasil* (pp. 145-172). Porto Alegre : Sulina.
- Monteiro, M. F. (2015). O Parlatino e os desafios da integração latino-americana: a questão das pluralidades. *Anais do II Simpósio Internacional Pensar e Repensar a América Latina*, (pp. 1-

- 4). Retirado de: [https://sites.usp.br/prolam/wp-content/uploads/sites/35/2016/12/Mariah\\_Monteiro\\_II-Simposio-Internacional-Pensar-e-Repensar-a-America-Latina.pdf](https://sites.usp.br/prolam/wp-content/uploads/sites/35/2016/12/Mariah_Monteiro_II-Simposio-Internacional-Pensar-e-Repensar-a-America-Latina.pdf)
- Montesquieu, C. d. (1748/2000). *O espírito das Leis*. (C. Murachco, Trad.) São Paulo: Martins Fontes. Retirado de: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2963710/mod\\_resource/content/0/Montesquieu-O-espirito-das-leis\\_completo.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2963710/mod_resource/content/0/Montesquieu-O-espirito-das-leis_completo.pdf)
- Moraes, J. q. (2018). Origens feudais do liberalismo. *Conjectura: filosofia e Educação*, 23(especial), 51-68. Retirado de: doi: <https://doi.org/10.18226/21784612.v23.dossie.3>
- Newton, K., & Giebler, H. (2008). Patterns of participation: political and social participation in 22 nations. *WZB Discussion Paper, No.SP IV 2008*(201), 1-33. Retirado de: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/49726/1/587500093.pdf>
- Norris, P. (2002). Democratic Phoenix: agencies, repertoires, & targets of political activists. *Paper presented at the Annual meeting of American Political Science Association*, (pp. 1-27). Boston. Retirado de: [https://www.researchgate.net/publication/245862430\\_Democratic\\_Phoenix\\_Reinventing\\_Political\\_Activism](https://www.researchgate.net/publication/245862430_Democratic_Phoenix_Reinventing_Political_Activism)
- Noveck, B. S. (2018, november). Crowdlaw: collective intelligence and lawmaking. *Analyse & Kritik*, 40(2), 359-380. Retirado de: doi: <https://doi.org/10.1515/auk-2018-0020>
- O'Donnell, G. (1998). Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*(44), 27-54. Retirado de: doi: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000200003>
- O' Neill, O. (2006). Transparency and the ethics of communication. Em C. H. Hood, *Transparency. The key to better governance?* (pp. 75-90). Nova York: Oxford University Press. Retirado de: doi: <https://doi.org/10.5871 / bacad / 9780197263839.003.0005>
- Penna, C. (2011, janeiro/junho). Uma análise da influência de Locke, Montesquieu e Rousseau no pensamento federalista estadunidense. *Pensamento Plural*, 65-83. Retirado de: <https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/pensamentoplural/article/view/69>
- Perna, A. S. (2010). *O lado invisível da participação política: gestão da informação dos mecanismos digitais de participação política nos parlamentos da América Latina, com uma análise do caso da Câmara dos Deputados do Brasil*. . Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília: Faculdade da Ciência da Informação. Retirado de: [https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/8371/1/2010\\_AndreaSampaioPerna.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/8371/1/2010_AndreaSampaioPerna.pdf)

Pinho, J. A., & Sacramento, A. R. (2009, novembro/dezembro). Accountability: já podemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública (RAP)*, 43(6), 1343-1368. Retirado de: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/2281/accountability-ja-podemos-traduzi-la-para-o-po>

Pitkin, H. F. (1972). *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.

Pitkin, H. F. (2006). Representação: palavras, instituições e ideias. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 67, 15-47. doi: Retirado de: <https://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452006000200003>

PNUD, United Nations Development Program. (2016). *Human Development Report 2016: human development for everyone*. Canada: Lowe-Martin Group. Fonte: Retirado de <file:///C:/Users/VALRIA~1/AppData/Local/Temp/undp-br-2016-human-development-report-2017.pdf>

Ricciard, F., Labaqui, I., & Schenoni, L. L. (2015). *Estudo comparado de democracia e participação digital na América Latina e Europa*. Madrid: Programa Eurosocial. Retirado de: [http://www.sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1427454677-Estudio\\_Federico%20Ricciardi\(F\)\(PT\).pdf](http://www.sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1427454677-Estudio_Federico%20Ricciardi(F)(PT).pdf)

Robinson, E. W. (1997). *The first democracies: Early popular government outside Athens*. Franz Steiner Verlag. Retirado de: [https://books.google.com.br/books/about/The\\_First\\_Democracies.html?id=T1kfcobFRSMC&redir\\_esc=y](https://books.google.com.br/books/about/The_First_Democracies.html?id=T1kfcobFRSMC&redir_esc=y)

Rocha, M. N. (2015). *Mecanismos de participação política online. O e-Cidadania*. Monografia de especialização. Senado Federal: Instituto Legislativo Brasileiro. Fonte: Retirado de: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/516795>

Rousseau, J.-J. (1762/2002). *Do Contrato Social*. (R. R. Silva, Trad.) Ridendo Castigat Moraes. Retirado de: <http://livros01.livrosgratis.com.br/cv00014a.pdf>

Santini, R. M., & Carvalho, H. (2019). Plataformas online de participação cidadã: meta-síntese e avaliação crítica de seus impactos sociais e políticos. *Comunicação e Sociedade: resgatar a participação*, 36, 163-182. Retirado de: doi: [https://doi.org/10.17231/comsoc.36\(2019\).2350](https://doi.org/10.17231/comsoc.36(2019).2350)

Santos, F., & Batista, C. (2021). Primeiros passos. *Congresso Remoto: a experiência legislativa brasileira em tempos de pandemia*. (Santos, Fabiano, org.), 21-37. Retirado de: <https://eduerj.com/?product=congresso-remoto-a-experiencia-legislativa-brasileira-em-tempos-de-pandemia>

- Scammell, M., & Semetko, H. A. (2009). Election news coverage in the U.K. Em J. Stromback, & L. L. Kaid, *The handbook of election news coverage around the world* (pp. 73-89). New York: Taylor & Francis e-Library. Retirado de: [https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=ptKQAgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA73&dq=the+mother+of+parliaments&ots=uv51jDSsPx&sig=f9HStZAXrX9Rm\\_6\\_U8VIAyXDWLE#v=onepage&q=the%20mother%20of%20parliament&f=false](https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=ptKQAgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA73&dq=the+mother+of+parliaments&ots=uv51jDSsPx&sig=f9HStZAXrX9Rm_6_U8VIAyXDWLE#v=onepage&q=the%20mother%20of%20parliament&f=false)
- Schedler, A. (1999). Conceptualizing accountability. Em A. Schedler, & L. F. Diamond, *The self-restraining state. Power and accountability in new democracies* (pp. 13-28). Lynne Rienner Publishers. Retirado de: [http://www.follesdal.net/projects/ratify/TXT/Paris\\_Schedler.PDF](http://www.follesdal.net/projects/ratify/TXT/Paris_Schedler.PDF)
- Schumpeter, J. A. (1961). *Capitalismo, socialismo e democracia*. (R. Jungmann, Trad.) Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.
- Seaward, P., & Peplow, E. (2015, march). *9 things you didn't know about the history of parliament*. Retirado de: <https://www.historyextra.com/period/georgian/facts-history-parliament-house-commons-speaker-mp-expenses-westminster/>
- Sebastián, M., & Martínez Cardama, S. (2016, january). Gobierno Y Parlamento abierto: la participación ciudadana en el tratamiento y visualización de la información pública. *Revista Interamericana de Bibliotecología*, 39(1), 47-56. Retirado de:doi: <https://doi.org/10.17533/udea.rib.v39n2a07>
- Senado Federal. (2020a, 6 de março). *Relatório simplificado do Portal e-Cidadania*. Portal e-Cidadania: Retirado de: <file:///D:/Downloads/relatorio-simplificado-pdf.pdf>
- Senado Federal. (2020b, 6 de março). *Relatório de ideias legislativas completo/ março*. Portal e-cidadania: Retirado de: <https://drive.google.com/file/d/1MbzdFMQdxjdZpTc8WBPdeyQx3QWp4HFE/view>
- Senado Federal. (2020c). *Pesquisa DataSenado. Como usuários avaliam o e-Cidadania*. Brasília: Senado Federal. Retirado de: [https://www12.senado.leg.br/ecidadania/documentos/anexos/pesquisas-do-datasenado-com-usuarios-do-e-cidadania/relatorio\\_datasenado\\_pesquisa-e-cidadania/](https://www12.senado.leg.br/ecidadania/documentos/anexos/pesquisas-do-datasenado-com-usuarios-do-e-cidadania/relatorio_datasenado_pesquisa-e-cidadania/)
- Senado Federal. (2020d). *Relatório de avaliação do Site do Senado Federal de acordo com diretrizes internacionais (IPU)*. Senado Federal, Brasília. Retirado de: <https://drive.google.com/file/d/1Op7UJJza4e6fy-uik7WyNEyR-3UQCEmS/view?usp=sharing>

- Senado Federal. (2020e, 29 de dezembro). *Relatório de ideias legislativas completo/dezembro*. Retirado de: <https://drive.google.com/file/d/1DGDcllQK1CwYNJAjpmk4SArA2uphpDUy/view?usp=sharing>
- Senado Federal. (2021, 8 de abril). *Relatório de Ideias legislativas completo/abril*. Portal e-Cidadania. Retirado de: <https://drive.google.com/file/d/1DGDcllQK1CwYNJAjpmk4SArA2uphpDUy/view?usp=sharing>
- Silva, J. F. (2018). *A participação política na timeline: o facebook como arena pública para sugestões legislativas apresentadas no e-Cidadania*. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Santa Maria (RS). Centro de Ciências Sociais e Humanas. Retirado de: [https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/16978/TES\\_PPGCOMUNICACAO\\_2018\\_SILVA\\_JONARIA.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/16978/TES_PPGCOMUNICACAO_2018_SILVA_JONARIA.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Silva, S. P. (2009). *Estado, democracia e internet: requisitos democráticos e dimensões analíticas para a interface digital do Estado*. Tese de doutorado. Bahia: Universidade Federal da Bahia. Retirado de <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/5211>
- Silva, S. P. (2016). Transparência digital em instituições democráticas: horizontes, limites e barreiras. In R. Mendonça, P. Marcus, & F. Filgueiras (Orgs.), *Democracia digital: publicidade, instituições e confronto político* (pp. 27-54). Belo Horizonte: UFMG.
- Silva, S. P. (2017). Exigências democráticas e dimensões analíticas para a interface digital do Estado. Em R. C. Maia, W. Gomes, & F. P. Marques, *Internet e participação política no Brasil* (pp. 121-144). Porto Alegre: Sulina.
- Silva, S. P., Bragato, R. C., & Sampaio, R. C. (2016). Concepções, debates e desafios da democracia digital. Em S. P. Silva, R. C. Bragato, & R. C. Sampaio (Orgs), *Democracia Digital. Comunicação Política e Redes: teoria e prática* (pp. 17-37). Rio de Janeiro: Folio digital: Letra e imagem.
- Silveira, S. A. (2017). Insurgências, redes de opinião e coletivos de intervenção. Em R. Mendonça, M. Pereira, & F. Filgueiras (Orgs), *Democracia digital: publicidade, instituições e confronto político* (pp. 345-366). Belo Horizonte, Brasil: UFMG.
- Sousa, A. d. (1990). O parlamento medieval português - perspectivas novas. *Revista da Faculdade de Letra da Universidade do Porto*(7), 47-58. Retirado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2338442>

- Stohl, C., Stohl, M., & Leonardi, P. M. (2016). Managing Opacity: information visibility and the paradox of transparency in the digital age. *Internation Journal of Communication*, 10, 123-137. Retirado de: <https://ijoc.org/index.php/ijoc/article/view/4466>
- Stromer-Galley, J. (2000, January 10). On-line interaction and why candidates avoid it. *Journal of COMMUNICATION*, 50(4), 111-131. Retirado de: doi: <https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.2000.tb02865.x>
- The Economist. (2020). *Democracy index 2019. A year of democratic setbacks and popular protest*. Fonte: The Economist Intelligence Unit Limited: Retirado de: [https://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/Democracy%20Index%202019.pdf?mkt\\_tok=eyJpIjoiT1RVeE5HUTNNemd6TVRrMSl5InQiOiJFaFh6MmVlODFmSFhQTWcrXC8zXC9SVnVcL2gyT2hHVmwxUjhUcVpUbWE3Wk9kZkpxd29pSFwvb1R3QjZMZjFONiBcL1Yzcnk0dHkzZitnckdKXC9UVFRXUEhkZz](https://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/Democracy%20Index%202019.pdf?mkt_tok=eyJpIjoiT1RVeE5HUTNNemd6TVRrMSl5InQiOiJFaFh6MmVlODFmSFhQTWcrXC8zXC9SVnVcL2gyT2hHVmwxUjhUcVpUbWE3Wk9kZkpxd29pSFwvb1R3QjZMZjFONiBcL1Yzcnk0dHkzZitnckdKXC9UVFRXUEhkZz)
- Tibúrcio, T. R. (2017). *A eficácia dos sistemas de petições na Europa. O impacto da modernização do caso português, em particular*. Tese de doutoramento. Instituto Universitário de Lisboa. Escola de Sociologia e Políticas públicas. Retirado de: <https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/14139/1/Tese%20de%20Tiago%20Barreto%20Tib%3%BARcio.pdf>
- Urbinati, N. (2006). O que torna a representação democrática? *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*(67), 191-228. Retirado de: doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452006000200007>
- Viñas, V. (2017, 3 de abril). La Unesco sólo valora el patrimonio que huyó de León. *Diario de León*. Retirado de: [https://www.diariodeleon.es/noticias/cultura/unesco-solo-valora-patrimonio-huyo-leon\\_1150355.html](https://www.diariodeleon.es/noticias/cultura/unesco-solo-valora-patrimonio-huyo-leon_1150355.html)
- Walzer, M. (1999). Deliberation, and what else? In S. Macedo, *Deliberative politics: essays on democracy and disagreement* (pp. 58-69). New York: Oxford: Oxford University Press.
- Wolf, M. (1985). *Teorias da comunicação*. (M. J. Figueiredo, Trad.) Lisboa: Editorial Presença.
- Young, I. M. (2006). Representação política, identidade e minorias. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*(67), 139-190. Retirado de: doi: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452006000200006>
- Young, I. M. (2006). Representação política, identidade e minorias. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*(67), 139-190. Retirado de: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452006000200006>

**ANEXOS**

**Anexo I. Tabela com dados dos 46 parlamentos**

MÉRICA LATINA	ELABORAR PROJETOS		ANALISAR PROJETOS		VOTAR PROJETOS		CONHECER
	IMPOSITIVO	SUGESTIVO	DISCUTIR	RECURSOS EXTRAS	VOTAR	ASSINAR	EDUCAÇÃO CÍVICA
				1. Estatística 2. Audiência com autor 3. Consulta pública específica 4. Consulta pública para tudo 5. Lei do Lobby 6. Referendo popular 7- <i>crowdlaw</i> 8 – Provedor de justiça ouvidoria/ombudsman 9 – perguntas para governo e/ou outros entes públicos. 10 – rascunho de projetos 11 – apelos cidadãos 12 – perguntas, sugestões, reclamações, denúncias de forma geral ou petições 13 – parecer e testemunho nas comissões 14 – registro de ONG		(só pelo site), não inclui propostas que já são apresentadas com assinaturas)	
ARGENTINA CÂMARA			Pode comentar projetos específicos	1, 3 Plataforma (Portal das Leis abertas), 7			Congresso dos meninos e das meninas, leis em linguagem

Participação Política *Online* nos Parlamentos

			escolhidos pelo parlamento				facilitada para a sociedade.
ARGENTINA SENADO				12, 14.			Concurso, Congresso dos meninos, prêmios para comunidade, exposições.
BOLÍVIA CÂMARA							
BOLÍVIA SENADO	ACESSO AO SITE NEGADO: NÃO INCLUÍDO NA PESQUISA						
BRASIL CÂMARA		X (cidadão sugere para um banco de ideias disponível somente a deputados.	qualquer proposta do parlamento e projetos específicos selecionados	1, 3,4, 7,8 Audiência pública interativa Plataforma digital “e-Democracia” e “Participe”	X qualquer propostado parlamento		Variadas atividades culturais e cívicas para públicos diversos
BRASIL SENADO	X (se atingir 20 mil assinaturas)	X com menos de 20 mil, fica no site para acesso público	qualquer proposta parlamento	1, 3,4,8 audiência pública interativa Plataforma digital “e-Cidadania”	X qualquer propostado parlamento	X	Variadas atividades culturais e cívicas para públicos diversos
CHILE CÂMARA				5, 12, mas como #consulta sobre funcionamento e atividades do parlamento (formulário). # pode reclamar se LAI não for atendida			

CHILE SENADO			Comentar projetoss específicos e sugerir assuntos para o Senado colocar em discussão	1, 3, 5, 12 Plataforma digital: Senador virtual	votar em projetoss específicos		
COLÔMBIA CÂMARA				8			
COLÔMBIA SENADO				5, 12			Congresso dos meninos
COSTA RICA	Apresenta pelo site e todas são analisadas e podem ser visualizadas			1,12 para todas as iniciativas			
CUBA				12			
EL SALVADOR				12			
EQUADOR							eventos simples, como Workshops de fotografias
GUATEMALA			Pode comentar projetoss específicos do parlamento	1, 3			
HAITI CÂMARA							

Participação Política *Online* nos Parlamentos

HAITI SENADO							Site só para crianças
HONDURAS							
MÉXICO CÂMARA							Parlamento juvenil.
MÉXICO SENADO							Premiações comunidade
NICARAGUA	Iniciativa legislativa já com 5 mil assinaturas apresentadas à Mesa, mas pode ser pelo site.		comentar e opinar sobre qualquer proposta da casa. Consulta popular para tudo	1,3, 4, 9, 12			tem curso para comunidade
PANAMÁ	ACESSO AO SITE NEGADO: NÃO INCLUÍDO NA PESQUISA						
PARAGUAI CÂMARA							
PARAGUAI SENADO							
PERU	X		todos projetos do parlamento, por meio de um fórum legislativo	1,4, 12 (petição) Plataforma digital: Parlamento Virtual Peruano – PVP	votar sobre todas as propostas do parlamento		Parlamento jovem, escolar e universitário. Cursos gratuitos.
REP. DOM. CÂMARA				1,12 (Portal 311)			
REP.DOM.							

SENADO							
URUGUAI <sup>211</sup> CÂMARA SENADO	e						
VENEZUELA							
EUROPA							
ALEMANHA	Petição para tudo		Comentar propostas específicas e todas as propostas cidadãs. Tem fórum de discussão.	1, 2 (se atingir 50 mil assinaturas) 3, 7,9, 12 #Consultor virtual # podem fazer propostas em nome de terceiros, se autorizado. # petição pode não ser publicada a pedido do autor		X	Palestras e atividades para jovens, alunos, comunidades. jogos didáticos
ÁUSTRIA CÂMARA SENADO <sup>212</sup>	E iniciativas vem prontas já com 500 assinaturas coletadas a mão, depois insere site para mais apoios. Não tem ferramenta digital. Já vem pronta		para qualquer projetos do parlamento e também dos ministérios e projetoss específicos.	2, 3, 4,7 (Para soluções para problemas de parlamentos e ministérios),8, 12, 13 #cidadão declara se aceita que seu nome seja publicado no site.	X <sup>213</sup> , votar em qualquer proposta cidadã	X	#Parlamento jovem. #Palestra história do parlamento e #projetos de educação para a cidadania

<sup>211</sup> Foi considerado somente um site para as duas casas porque as informações sobre a Câmara e o Senado estão condensadas numa única página, que atende às três casas do Parlamento uruguaio.

<sup>212</sup> Apenas um site para ambas as casas

<sup>213</sup> Pode votar também projetos dos parlamentares e dos ministérios.

Participação Política *Online* nos Parlamentos

BÉLGICA CÂMARA	X <sup>214</sup> enviada eletronicamente			2 (se atingir 25 mil apoios), 9			
BÉLGICA SENADO				1 (para perguntas respondidas), 9 (site disponibiliza perguntas e respostas), 12			#Atividades escolares, #Senado júnior
BULGÁRIA							Programa de estudantes para estudos legislativos
CHIPRE							
CROÁCIA							Programas educacionais
DINAMARCA	X proposta para alterar legislação ou algo errado na sociedade			1-7-8-9-10		X	Jogos e cursos para estudantes
ESLOVÁQUIA							Visita inclui reunião com um deputado
ESLOVÊNIA CÂMARA				12			Visita inclui reunião com um deputado
ESLOVÊNIA SENADO							
ESPANHA CÂMARA							
ESPANHA	3 – para			12			Senado dos

<sup>214</sup> A petição tem que se referir à lei belga. Pode ser sobre tudo.

SENADO	diversos fins (individuais ou coletivas), mas devem ser apresentadas pessoalmente						pequenos
ESTÔNIA	1 <sup>215</sup> ( apelo coletivo pode virar projetos e pode ser com <i>crowdlaw</i> (precisa de 1 mil assinaturas coletadas pelo site ). Apresenta e assina pelo site		todas as propostas em tramitação e propostas específicas	1, 3, 4,7,9, 10 (cidadão e comissão podem iniciar e outros cidadãos continuar). Tem como discutir. Pode ser para projetos do governo) 11 (apelo pode virar projetos, discutir e apoiar) 12 #- Ordens do cidadão pode virar PL # enviar nota para melhorar trabalho de qualquer ente público		X	
FINLÂNDIA	X iniciativa cidadã (precisa de 50 mil assinaturas e até 6 meses). Mas precisa ser apresentada pessoalmente ao parlamento depois de um			1, 2,8, 9, 12			Parlamento das crianças e da juventude

<sup>215</sup> Pode também apresentar um rascunho da sugestão no site e depois terminar. Outras pessoas também podem fazer sugestão para concluir o rascunho. Pode pesquisar rascunhos iniciados, pendentes, processados). Pode fazer completar rascunhos que estão no site, inclusive de propostas do governo.

Participação Política *Online* nos Parlamentos

	processo muito burocrático que dura um ano. Não coleta assinatura pelo site do parlamento, mas pode ser eletronicamente pelo autor em computador próprio.						
FRANÇA CÂMARA			Debater projetos específicos	1, 3 (pode debater e votar sim ou não projetos sob consulta)	X		Parlamento infantil e júnior, concursos para escolas
FRANÇA SENADO	1 -Petição só para proposta legislativa (não é obrigada assinatura, mas se tiver 100 mil ,vai direto presidência <sup>216</sup> ). Apresenta pelo próprio site.		Comentar propostas específicas	3, 12 # petição pode ser também para criar comissão de fiscalização	Só os projetos colocados sob consulta pública	X <sup>217</sup> #autor pode retirar assinatura e fechar projetos	Senado júnior

<sup>216</sup> Petições podem ser para sugerir propostas ou criar uma missão para controlar a ação do governo ou avaliar uma política pública.

<sup>217</sup> Se atingir 100 mil assinaturas em até seis meses, vai direto para a Presidência do Senado.

GRÉCIA				9, 12			Programas educacionais e parlamento da juventude
HUNGRIA				12			Oficinas para profissionais área jurídica
IRLANDA <sup>218</sup> CÂMARA E SENADO				5, 13			Educação online para estudantes
ITÁLIA CÂMARA	X						Sala da juventude para projetos com jovens e alunos, tem parlamento jovem
ITÁLIA SENADO <sup>219</sup>	Envia à presidência, mas pode ser por email.		Consultas públicas específicas	1,3, Direito de se esquecido <sup>220</sup>			Programas educacionais, meninos do Senado, concursos para jovens e estudantes
LETÔNIA	tem que chegar com 10 mil assinaturas( mas pode ser			9, 14 "Lei do Alerta" para denúncias de violações contra o interesse público.			Programas escolares e para a comunidade

<sup>218</sup> Só um site para as duas casas

<sup>219</sup> Petições chegam na Câmara e no Senado prontas, mas pode ser por email. Não precisa de apoiantes e não há ferramenta para enviar pelo site e nem formulário

<sup>220</sup> Cidadão pode pedir para não ser mencionado em documentos.

Participação Política *Online* nos Parlamentos

	<p>enviado tudo por email, sem necessidade de o autor coletar assinaturas pessoalmente), tem relatório com todas</p>						
LITUÂNIA	<p>Iniciativa legislativa ( tem que se cadastrar). A petição (e-apelo) serve para modificar atos jurídicos, mas não serve para iniciativa legislativa também. Não tem lista para nada. Manda por email, mas nada é disponibilizado. Não se trata, portanto e ferramenta digital.</p>			12, 14			Atividades educacionais

LUXEMBURGO	1 <sup>221</sup> (com 4.500, tem debate em comissão, com seis peticionários e ministro da área)		fóruns para comentar qualquer petição	1, 2 (autor e ministro da área se atingir 4.500 assinaturas)		X	Parlamento júnior , jogos didáticos e parlamento da juventude
MALTA	Petições para tudo. Pode criar pelo site			1, 12		X	
PAÍSES BAIXOS CÂMARA				5, 8 # petição para questão individual em que governo decidiu errado			Perguntas das crianças (programa anual para fazer perguntas ao primeiro ministro)
PAÍSES BAIXOS SENADO				5, 8, 12 # petição para questão individual em que governo decidiu errado			
POLÔNIA CÂMARA	PET vem pronta (precisam de 100 mil assinaturas)		Cidadão pode criar um comentário que vai para	1,5, 9 # site chama autor da petição para esclarecer dúvidas			Aulas, workshops palestras , competições e programas para

<sup>221</sup> Tem vários tipos de petições. A petição pública só serve para interesses gerais e a petição comum para interesses particulares. Se a petição pública atingir 4.500 apoios, é organizado debate público na comissão das petições, com até seis dos subscritores. Todos podem assistir

Participação Política *Online* nos Parlamentos

			o site para consulta popular				alunos de várias idades
POLÔNIA SENADO	Petições serve para tudo. Não tem formulário para criar e enviar por email.		comentar qualquer proposta do parlamento, até da Câmara <sup>222</sup>	1, 4, 5, 12 # tem pedido de reconsideração para as petições # petições no interesse de terceiros, mas com consentimento dele			
PORTUGAL <sup>223</sup>	#Petição serve para tudo. iniciativa #legislativa (20 mil assinaturas) #referendo popular (60 mil assinaturas)		qualquer proposta legislativa em tramitação e também propostas específicas	1,2,3, 4, 6 (60 mil assinaturas), 8, 12 #tem bolsa de sugestões, para sugerir proposta de ação fiscalizadora à AR. # pode alterar ou desistir petição antes de ser analisada		X (opcional, mas tem benefícios)	Eventos diversos abertos ao público. Parlamento jovem
REPÚBLICA TCHECA CÂMARA	Petições servem para tudo (mas só tem informações)			12			Programas educacionais e competições para alunos e professores
REPÚBLICA TCHECA SENADO	Petições servem para tudo. com 10 mil, é discutida			2, 12			Programas educacionais

<sup>222</sup> Tem formulário para comentar. Fica aberto com todos os comentários e prazo para terminar esses comentários.

<sup>223</sup> Tem petição, iniciativa legislativa e referendo pelo site. Pode fazer iniciativa legislativa e coletar no mínimo 20 mil assinaturas pelo site.

	diretamente plenário (só tem informações) Não há plataforma digital de participação e nem email para enviar						
ROMÊNIA CÂMARA	Petição serve para tudo			5, 9, 12, 14 # petição pode ser para governo			Atividades para crianças, jovens, estudantes,
ROMÊNIA SENADO	1 – serve para tudo (só tem informação), mas informa um email para envair			#petição pode ser com pedido para outra autoridade, menos judiciário.			Senado da juventude, programa educacional
SUÉCIA				9, 12 # Petições são projetoss apresentados pelo governo			Material didático e curso para professores

## **Anexo II – Texto resumido com dados gerais de cada um dos 47 parlamentos (Pesquisa 1)**

### **PLANILHA RESUMIDA DE ANÁLISE DOS SITES DA AMÉRICA LATINA E DOS PAÍSES MEMBROS DA UNIÃO EUROPEIA.**

- **TODOS OS SITES FORAM VISITADOS VÁRIAS VEZES DURANTE A PERÍODO DE LEVANTAMENTO DE DADOS PARA A PESQUISA.**
- **TODOS OS SITES POSSUEM REDES SOCIAIS**

### **AMÉRICA LATINA**

### **20 PAÍSES/PARLAMENTOS – 29 SITES LEGISLATIVOS**

#### **1. - ARGENTINA (bicameral): Câmara <https://www.hcdn.gob.ar/>**

**Senado <http://www.senado.gov.ar/>**

**A Câmara tem a plataforma digital “Portal de Direito Aberto” para que o cidadão colabore com contribuições, comentários ou sugestões em processo de crowdlaw para enriquecer o projetos escolhidos pelo parlamento como um todo ou por artigo.**

#### **CÂMARA**

Tem participação cidadã no rodapé da homepage, com o nome de “Portal de leis abertas, plataforma de participação cidadã e propostas de leis”, que permite consulta pública para comentar projetos de lei selecionados na íntegra ou apenas partes deles, em processo de crowdlaw. Pode selecionar partes desses projetos e sugerir modificações. Tem estatística do total de contribuições cidadãs e de participantes. Tem como ver os comentários dos outros. Tem período de abertura e encerramento das participações. Os próprios deputados inserem seus projetos para opinião dos cidadãos. O site faz menção a Parlamento aberto. Pode também compartilhar a proposta para mais cidadãos poderem participar. O site mostra o projetos inteiro, quantos participantes e quantas contribuições houve, ou seja, *status*, mas as propostas são apresentadas por meio de email ou correspondência. Não há ferramenta para digital para coletar

#### **SENADO**

Primeira página: Tem link para a participação cidadã, no topo da homepage, mas o site é mais informativo, sem ferramentas de participação política. Em “atenção cidadã” abre somente para uma página com um formulário para enviar perguntas, sugestões e reclamações, mas não há nenhuma informação adicional ou lista das contribuições cidadãs. Pode registrar ONGs no próprio site, por meio de um formulário. Tem visita guiada. Tem transparência, dados abertos e LAI na primeira página. Tem atividade cultural (congresso dos meninos, concursos, amostras, exposições, prêmios).

#### **2. BOLÍVIA (bicameral): Câmara <http://www.diputados.bo/>**

**Não há qualquer forma de participação política**

**Senado <http://www.senado.gob.bo/>**

#### **CÂMARA**

Tem aba para transparência e informações gerais. O site não permite qualquer tipo de participação política e também não promove atividades culturais.

## SENADO

Proibido acesso ao site (aparece a informação “403 forbidden” ao tentar acessar o site)

### 3. BRASIL(bicameral):Câmara([www.camara.leg.br](http://www.camara.leg.br)), <https://www12.senado.leg.br/>

Senado

**Câmara e Senado possuem plataformas digitais de participação política independentes e muito boas. As duas permitem cumprir as três funções do processo legislativo (elaborar, analisar e votar), mas há uma falha na plataforma da Câmara, pois a sugestão de projetos não é inserida no site. Fica disponível apenas aos deputados, sem transparência no processo.**

#### CÂMARA

homepage: Destaque para a participação no topo da primeira página, com os links também disponíveis na primeira página para “vote nas enquetes”, “audiências públicas interativas”, “ajude a escrever as leis” e “confira se uma notícia é falsa ou fato”. Tem LAI (com relatório). Tem acessibilidade e transparência. Pode opinar sobre qualquer proposta legislativa da casa, mostrando os pontos negativos e positivos. Aparece as estatísticas das propostas mais votadas com o resultado para cinco alternativas conforme a escala de Likert (concordo totalmente, concordo em parte, estou indeciso, discordo na maior parte e discordo totalmente). Aparece ainda todos os comentários, separados por pontos positivos e negativos. Em “ajude a escrever uma lei” (do wikilegis), há propostas legislativas escolhidas pelo parlamento para consulta cidadã, com o prazo para comentar; a quantidade de participantes, de opiniões e votos e, depois de encerrada a consulta, vai para o deputado comentar e o site fica esperando esse comentário. Aparece a informação “aguardando resposta do deputado há tantos dias”. O wikilegis permite ao cidadão colaborar em sistema de *crowdlaw*, mas não há qualquer compromisso dos deputados com as sugestões, a não ser que seja solicitado pela Câmara para projetos específicos. As audiências públicas são interativas, ou seja, o cidadão participa *online* com perguntas e comentários que são encaminhadas aos participantes do debate. Em “confira se uma notícia é falsa ou fato”, o cidadão envia informações legislativas recebidas por redes sociais para a Câmara informar se é falsa ou verdadeira. A falha do portal da Câmara é não disponibilizar ao cidadão as sugestões populares, que vão para um banco de ideias acessível somente aos deputados; ou seja, não há qualquer forma de saber quais e quantas são. Os deputados também não têm qualquer compromisso com essas ideias. Consultam se desejarem. Ao se cadastrar na participação cidadã, abre uma página onde o cidadão pode solicitar informações para a Câmara, opinar sobre propostas legislativas, sugerir ideias ou propostas para aprimorar os trabalhos da Câmara, falar com deputado, Banco de ideias legislativas, elogio, denúncia e reclamação. Nas páginas internas, há vários programas educacionais para públicos específicos, como crianças, jovens, alunos, professores, a sociedade civil organizada: escola virtual de cidadania, Plenarinho, Câmara Mirim, Parlamento Jovem, Estágio visita, estágio participação, estágio universitário, Politeia (para aprender o processo legislativo de forma fácil). Na aba do participe, há links para: sugira uma proposta de lei, vote nas enquetes, ajude a escrever a lei, envie perguntas para as audiências interativas, participe dos programas educacionais, confira se uma notícia é falsa ou fato e relatórios. Tem ombudsman.

#### SENADO

Primeira página: Transparência, e-Cidadania bem no topo, audiências públicas interativas com o cidadão e ideias legislativas (no meio), por meio do qual os cidadãos podem apresentar projetos de lei impositivos (se alcançarem 20 mil apoios). Se não alcançarem, ficam no site como sugestão. Há ainda enquetes com os cidadãos. Tem visite o Senado, fale com os senadores, jovem senador, educação à distância para a sociedade. Tem “participe da enquete” para assuntos específicos escolhidos pelo Senado. O site mostra o resultado de todas as enquetes já realizadas e das votações realizadas. Pode

votar a favor ou contra qualquer projetos do parlamento e também comentar, por meio de twitter específico para qualquer projetos discutido. Acessando esse link, aparecem os projetos mais populares, com o total de votos sim e o total de votos não e a quantidade de pessoas que votaram. Em audiência pública interativa, o cidadão se informa sobre a agenda da comissão com antecedência e já pode deixar um comentário e pergunta. O site registra todas as perguntas com o nome dos participantes e as respostas (nem todas são respondidas). O site ainda emite uma declaração de participação caso o participante seja aluno e queira apresentar na faculdade para contar como aulas complementares. Página interna: na transparência abre para dados abertos, remuneração servidores, LAI, programa primeira infância, Senado Inclusivo (acessibilidade), pessoas desaparecidas, Orçamento fácil, Programa Interlegis. Tem ombudsman.

#### **4. CHILE (bicameral):Câmara <https://www.camara.cl/> Senado <https://www.senado.cl/>**

**O Senado possui a plataforma digital “Senador Virtual”, que permite conhecer, comentar e votar em projetos em tramitação escolhidos pelo parlamento. Tem estatísticas. A cada projeto escolhido pelo parlamento, é disponibilizado um inquérito com várias perguntas a serem respondidas. Há votação a favor e contra as propostas. Os cidadãos podem fazer comentários a esses projetos**

##### **CÂMARA**

Primeira página: Transparência, redes sociais, visitas e visita virtual 360°, dados abertos legislativos, Parlamento Aberto. Tem Link para transparência na primeira página. Tem visitas, mostra modalidades de visitas guiadas, que podem ser particulares ou em grupos (colégio, institutos, universidades), de grupos ou organizações (sindicatos, corporações, etc), de estrangeiros, de crianças. Uma matéria jornalística informa que os cidadãos terão acesso a uma plataforma de apoio para a elaboração da nova Constituição. Tem um link para conhecer o Chile, com uma espécie de roteiro turístico. O link interno da participação cidadã cita como participação: presença direta nos debates nas salas de sessões, nas audiências públicas de comissões (desde que solicitem com antecedência à comissão um convite para participar), Jornadas temáticas de comissões (tipo seminários sobre temas de interesse público), consulta legislativa (somente sobre o funcionamento e as atividades da câmara e por meio de formulário, são comentários), visita, mídias da casa. Tem link na primeira página para um formulário de reclamação para a Comissão de Ética e Transparência, caso a casa não atenda à LAI. Tem link na primeira página para dados abertos legislativos, visita virtual 360 e parlamento aberto.

##### **SENADO**

Primeira página: transparência, visitas, consultas, Tem Lei do Lobby. Link para a participação está na homepage, no topo) Páginas interna: participação dentro do link de transparência, plataforma digital de participação política “Senador Virtual”, LAI, dados abertos legislativos, cartas ao diretor, convocatórias a audiências e consultas (são discursos) e outros mecanismos de participação, contate-nos)

Na homepage, tem um link que ocupa metade da página (Interés ciudadano) com as formas de participação disponibilizadas pela casa, por meio de três links: O Senador virtual faz parte, assim como solicitação de visitas e acompanhamento das leis. Tem ainda, na primeira página, dados abertos. Além do link “Interesse ciudadano”, tem ainda uma aba na primeira página para “consulta e participação”, com várias informações repetidas no “Interesse ciudadano”. O Senador Virtual permite conhecer, comentar e votar em projetos em tramitação escolhidos pelo parlamento. Tem estatísticas. Tem estatística específica para os projetos mais votados. Votações são levadas a senadores. O projeto mais votado até hoje foi o que permite o cultivo da maconha para uso pessoal, terapêutico ou espiritual foi colocado para debate entre 21/8/2014 e 16/6/2015. Teve 20.053 votos favoráveis, 1.233

contrários e 158 abstenções. Em “ir para o debate”, o cidadão responde a uma série de perguntas (consulta pública específica) selecionadas pelo parlamento. Sobre o da maconha foram cinco perguntas, com as três respostas possíveis: sim, não e abstenção. Depois ainda tem “adicionar um comentário adicional”, para escrever o que quiser. Alguns projetos de leis são colocados para discussão geral (para votar no projetos como um todo) e outros para discussão particular, para entrar no texto e sugerir alterações em partes selecionadas. Os resultados das votações são encaminhados para a comissão pertinente ao assunto e podem ser também consultados pelos cidadãos. Tem plataforma de solicitações cidadãs, para fazer solicitações, reclamações, sugestões. Tem como acompanhar a solicitação. Senador virtual constitucional para sugerir mudanças no texto constitucional. Há um link muito interessante, na transparência, com o valor de um soldo que os ex-presidentes da República recebem. Tem também dos senadores, mostrando o bruto e o líquido. Tem Lei do Lobby.

**5. COLOMBIA (bicameral): Senado** <http://www.senado.gov.co/> **Câmara**  
<https://www.camara.gov.co/>

**Na participação cidadã do Senado, o cidadão pode enviar uma sugestão, fazer reclamação ou relatório e solicitar uma visita, mas de forma geral.**

### **CÂMARA**

Primeira página: Tem transparência

Página Interna: LAI, dados abertos, informação às crianças, congresso aberto, prestação de contas, no link da transparência. Na participação cidadão só informa que não é obrigado a votar nas eleições, mas há incentivos para quem votar, como desconto de 10% na expedição do passaporte e nas matrículas de universidades). Tem ombudsman.

### **SENADO**

Primeira página: transparência e participação bem no topo. Páginas internas: No link da transparência, tem: dados abertos, congresso aberto, plano anti-corrupção, LAI, prestação de contas. No link da participação tem: atenção ao cidadão (um site de interatividade entre parlamento e cidadão, com três abas: solicitar informações, apresentar uma opinião ou sugestão (opinião e sugestão sobre o congresso, os projetos que são processados em comissões e plenárias e sobre a atividade dos congressistas); apresentar uma queixa, reclamação ou denúncia e solicitar uma visita. Tem formulário para esses procedimentos. Tem congresso dos ninos, com textos sobre a importância da instituição) tem congresso aberto. Tem Lei do Lobby.

**6. COSTA RICA (Unicameral) <http://www.asamblea.go.cr/SitePages/Inicio.aspx>**

**Tem uma ferramenta digital para apresentar iniciativas cidadã e mostra todas, mas não tem como comentar, votar ou assinar. Todas são analisadas.**

Tem espaço para apresentar reclamações, consultas, sugestão e parabéns e tem aba também para apresentar sugestão de projetos por meio de iniciativa popular e tem aba para consulta (não esclarece o que é, só tem o formulário). Interessante, na primeira página, links específicos para cinco diferentes públicos (público em geral, jornalista, estudante, advogado e fornecedores). Páginas internas: na página de participe e veja, tem informação de que qualquer pessoa pode fazer suas propostas de lei como uma iniciativa popular e tem formulário para enviar com a proposta pelo próprio site. Tem como ver a lista de todas as iniciativas populares feitas, mas não tem como opinar ou apoiar. Aparece o status, com nome do cidadão que apresentou, cidade de origem e as últimas modificações. As iniciativas populares podem ser individuais e coletivas, e estão separadas por legislativas e administrativas. Envia a sugestão pelo site, que mostra todas as iniciativas apresentadas pelos cidadãos (2.326) e nomes dos proponentes, iniciativas convertidas em lei (18) e nomes dos

proponentes, iniciativas em tramitação nas comissões (várias), e as que estão em plenário com a data que deram entrada. Ainda na aba das iniciativas populares, tem quatro links: todas as iniciativas, iniciativas convertidas em leis, iniciativas em tramitação, data de ingresso dos projetos na ordem do dia do plenário. Interessante que, embora haja documentos internos falando da importância da transparência, não encontrei nenhum link para transparência, dados abertos, LAI, embora as petições, por serem de âmbito genérico, possam dar a entender que seja possível requisitar qualquer tipo de informação ou dado da assembleia.

## **7. CUBA (Unicameral) <http://www.parlamentocubano.gob.cu/>**

### **Sem qualquer forma de interação com o cidadão.**

Primera página: Em “Atenção à população”, tem um email geral para fazer reclamações, solicitações, e sugestões da população e opinião da população, com email para contatar. Mas pode ser também presencialmente ou por cartas. As formas para apresentar queixas, são: cartas, correio eletrônico e entrevista personalizada. Eles têm facebook, youtube e twitter. Mas é um site mais informativo.

## **8. EL SALVADOR (unicameral) <https://www.asamblea.gob.sv/>**

### **Sem interação com cidadão**

Na consulta cidadã, só tem um formulário para o cidadão fazer uma consulta ou pedido. Na aba da transparência, abre para a LAI (com um formulário para pedir). Há aba participação primeira página, tem portal da transparência. Na página participação abre um formulário para inserir nome, email, telefone e motivo da consulta, mas sem nenhuma informação de como deve ser essa participação. Tem escritórios departamentais, para ouvir presencialmente os cidadãos sobre temas relacionados à atividade legislativa. A informação que aparece é: “Você pode ir aos Escritórios Departamentais para se encontrar com os Deputados, participar de fóruns, audiências públicas, solicitar leis e outros documentos, visitas a centros educacionais; Obter informações sobre a tarefa legislativa ou o processo de formação da lei, sem precisar ir para a sede.”

## **9. EQUADOR (unicameral) <https://www.asambleanacional.gob.ec/es>**

### **Sem interação com o cidadão**

Página principal: participação cidadã e transparência no topo. Tem, no meio da página, um link para “solicitações de informação de fiscalização nas instituições do Estado, mas não ficou claro do que se trata. Páginas internas: Tem aba para transparência. Na aba da participação cidadã, tem visitas guiadas e unidades da assembleia, somente. Tem tour virtual e escola legislativa, mas só para servidores. O site disponibiliza alguns eventos para a comunidade. 3º workshop de fotografia e direito, três melhores fotografias serão premiadas. Tem audiência pública.

## **10. GUATEMALA (unicameral) <https://www.congreso.gob.gt>**

### **Tem ferramenta digital para consulta a projetos específicos e com estatísticas.**

Link de “transparência e acesso à informação pública”, com três abas: uma para informação pública de ofício, onde tem todo tipo de informação sobre a atividade legislativa. A aba da participação cidadã abre para a consulta legislativa dos projetos de leis apresentados por deputados. Os cidadãos têm 15 dias para emitir os comentários, que serão enviados às comissões competentes. Tem estatísticas. Uma terceira aba para solicitar informações, que disponibiliza um formulário, para cidadão se identificar e solicitar informação com base na LAI (todos esses links na primeira página), parlamento aberto, comissão da verdade, governo aberto. No link da participação cidadã, projetos específicos são

inseridos para consulta pública mediante cadastro. Os cidadãos têm 15 dias para emitir os comentários, que serão enviados às comissões competentes.

**11. HAITI (bicameral) Câmara** <http://www.chambredesdeputes.ht/> **Senado**  
<http://www.senat.fr/senatsdumonde/english/haiti.html>

**Sem qualquer interatividade com cidadãos**

**CÂMARA**

Site meramente informativo

**SENADO**

Iniciativa legislativa só para parlamentares, tem acessibilidade no site. Tem dados abertos, tem visita, tem senado júnior (site pra crianças sobre o parlamento) Pagina interna: entre em contato com um senador (abre pra lista de nomes com links). Tem um link para Espaço Expatriados (o Senado a serviço do estrangeiro, com espaço para opinião)

**12. HONDURAS (Unicameral)** <http://www.congresonacional.hn>

**Sem qualquer interatividade com o cidadão**

Site só com informações. Tem link para a participação cidadã, mas abre apenas para uma página com informações sobre a visão, a missão, princípios e valores da instituição e uma mensagem do presidente sobre a transparência da instituição. Há um link geral para fazer sugestões, mas não é na participação cidadã.

Em resumo, tem link da participação cidadão, mas sem qualquer participação cidadã

**13. MÉXICO (Bicameral) Câmara** <http://www.diputados.gob.mx/>

**Senado** <http://www.senado.gob.mx/64/>

**Sem qualquer interatividade com os cidadãos**

**CÂMARA**

Primeira página: Transparência e LAI no topo, tem link para capacitação, mas só para servidores, tem Parlamento juvenil, Parlamento Aberto, Museu, biblioteca virtual. Não tem qualquer tipo de participação do cidadão. Site mais informativo.

**SENADO**

Primeira Página: Transparência bem no topo (tem informações de como acessar informação pública e dados pessoais e um formulário de satisfação sobre a LAI. Páginas Internas. Aba para o Senado das crianças e adolescentes, com um livro explicando, de forma leve, como funciona o legislativo. Na primeira página, ocupando a metade de baixo da página, havia um comunicado bem grande convocando os cidadãos a ser candidatarem para integrar o conselho cidadão de fiscalização geral da República e outro para seleção de quatro integrantes da comissão de seleção que designará o comitê de participação do Sistema Nacional Anticorrupção e outra convocação pública para ocupar o cargo de conselheiro do Conselho Honorário do Conselho Cidadão do Sistema Público de Radiodifusão do México. Havia também um link na primeira página para informações de como lavar bem as mãos, por causa do Coronavírus. Tem biblioteca. Tinha também um link, na primeira página para a transparência e prestação de contas. Tem, na primeira página, informações sobre o Reconhecimento “Elvia Carrillo Puerto, que homenageia as mulheres que se destacam”. Não tem qualquer tipo de participação para o cidadão.

#### **14. NICARAGUA ( unicameral) <https://www.asamblea.gob.ni/>**

O site tem plataforma para sugerir propostas de leis, comentar todos os projetos e projetos específicos. Pode se manifestar sobre qualquer atividade da casa

A página abriu no meu primeiro acesso. Havia participação cidadã boa, mas a partir da segunda análise, o site fechou e deu acesso negado até o final da pesquisa, com a informação de que o acesso estava negado, com “erro 1020” com o objetivo de manter a segurança contra ataques online. Por esse motivo, toda a avaliação foi realizada com base nas anotações do primeiro e único acesso. Primeira página: LAI, Participação cidadã e Enlaces de interés. Tem aba para participação cidadã na primeira página, abre para tirar dúvidas, participar, opinar e aprender. Tem espaço para iniciativa legislativa, com 5 mil cidadãos, para apresentar à mesa, e tramita projetos como normal. 4 iniciativas aprovadas e apresentadas de 2001 a 2015. Depois de cadastradas e encaminhadas para a comissão, figuram no site do parlamento para que recebam sugestão de cidadãos e das associações civis. O parlamento coloca alguns projetos de lei para consulta popular. Qualquer cidadão pode também se manifestar (opinião cidadã), individual ou em grupo, sobre qualquer proposta em tramitação na casa, sem o prejuízo do direito de ser consultado. Tem opiniões cidadãs sobre qualquer atividade da casa. A página da LAI tem todo tipo de informação, inclusive um repositório com todas as perguntas já feitas e respondidas. Pode fazer pergunta por correio eletrônico, pessoalmente (Oficina de participação cidadã e acesso à Informação Pública), por redes sociais (link da Biblioteca ou LAI) e telefone. A página da Participação cidadã informa todos os tipos de participação cidadã: Tem ainda uma explicação enorme com todos os princípios e vantagens da participação cidadã. Tem um folheto nas páginas internas informando que há visitas e capacitações para docentes e alunos. Também há um horário específico, de 8.30 às 12h que a assembleia disponibiliza um curso presencial para um público entre 100 a 200 pessoas, sobre temas legislativos e leis aprovadas. Tem também PETIÇÕES CIDADÃS, que deverão conter: Nome, identificação, órgãos a serem enviados, explicação do que quer. As petições são enviadas às instâncias competentes e a resposta vem em até 30 dias. Se for petição dirigida às comissões, a área de participação cidadã enviara para a presidência da Assembleia, que, em reunião conjunta da direção, resolve se vai para comissão. O Secretário da Comissão decidirá sobre a petição. Resumo: só deu para acessar uma única vez esse site, pois, a partir da segunda vez, o acesso era negado, com a informação de que era para evitar hackers. As iniciativas vêm pronta e já com 5 mil assinaturas, mas depois vão para site, para receberem sugestões. Por outro lado, as petições são apresentadas pelo site e, se for de assunto de competência de comissão, vai para decisão do presidente da assembleia. Não devem ser disponibilizadas na página, pois o peticionário recebe um número específico para acompanhar. A petição pode ser enviada também para outros órgãos. Como o parlamento recebe tanto iniciativa legislativa como petição e uma complementa a outra, vou considerar uma mistura das duas; ou seja, parlamento recebe petição, insere na página para sugestões, participa de consultas públicas específicas e pode comentar qualquer proposta ou atividade do parlamento, mas sem dados estatísticos para elas.

**15. PANAMÁ (unicameral)** <https://www.asamblea.gob.pa/>

**O acesso foi negado. A Informação que aparece é “ the requested URL was rejected. Please consult with your administrator”.**

**16. PARAGUAI (bicameral) Câmara** <http://www.diputados.gov.py/ww5/> **Senado**

<http://www.senado.gov.py/>

**Não oferece qualquer tipo de participação cidadã**

**CÂMARA**

Primeira página: Transparência, dados abertos (fica no rolo, aparecendo e sumindo), Parlamento aberto, LAI. Não tem qualquer link para participação cidadã. Tem audiências públicas.

**SENADO**

Primeira página: LAI, parlamento aberto, dados abertos, participação cidadã (atención a la ciudadanía), transparência. No link da participação cidadã, tem a oficina de atenção à cidadania, mas só há informações de que a participação cidadã visa facilitar a LAI e ao Parlamento Aberto. Não há nenhuma forma de participação cidadã. Tem jornadas de aberturas legislativas, quando a assembleia ocorre em cidades diferentes, em audiências públicas.

**17. PERU (unicameral)** <http://www.congreso.gob.pe/?home>

**Plataforma digital “Parlamento Virtual Peruano”. Pode opinar sobre todas as propostas, que serão inseridas como sugestões cidadãos no texto do projetos, embora não necessariamente aproveitadas. Vota contra ou a favor das propostas e tem estatística com tudo.**

Tem transparência, visita, museu, LAI, participação cidadã. O Parlamento virtual Peruano, cidadão pode O Parlamento Virtual Peruano (PVP) é um espaço interativo para a participação dos cidadãos para informações sobre o trabalho parlamentar, opinar sobre os projetos de lei; enviar solicitações, fazer propostas legislativas (ordens do cidadão, mas sem apoio) e receber informações sobre eventos e atividades organizadas pelo Congresso da República em todas as regiões do Peru. Tem o fórum legislativo virtual para debater todas as contribuições cidadãs aos projetos em tramitação no parlamento e poder dar opinião. Não pode assinar nas propostas, mas como todas são analisadas, segundo o site, dispensa as assinaturas. Pode fazer busca por assunto e opinar sobre tudo. Tem como entrar em cada projeto que está no fórum, que mostra todo o status: total de opiniões, opiniões a favor e contra e propostas legislativas (votação). Pode procurar também por projetos mais populares, para saber o que os cidadãos preferem comentar. Pelas ordens do cidadão, fazem pedidos (individuais e coletivos) pela internet. Pode solicitar um evento. (principais ferramentas são “presenta tu pedido” e “opina sobre proyecto ley). Aba para participação cidadã, com vários links internos. O cidadão pode solicitar um evento. tem parlamento jovem, parlamento escolar e parlamento universitário. Tem visitas guiadas e cursos virtuais gratuitos. Tem oficina de participação, projeção e interatividade com o cidadão, que informa todas as funções e atividades do parlamento e demais atividades voltadas para a participação cidadania. Tem direito de petição para várias finalidades (consultas, informações, apresentar sugestões ou iniciativas para melhorar a qualidade dos serviços, pode ser particular ou coletivo).

## 18. REPÚBLICA DOMINICANA (Bicameral):

**Senado** <http://www.senado.gob.do/senado/> **Câmara**  
[https://www.camaradediputados.gob.do/app/app\\_2011/cd\\_frontpage.aspx](https://www.camaradediputados.gob.do/app/app_2011/cd_frontpage.aspx)

**A Câmara tem uma plataforma digital de participação cidadã com o nome “311, sistema nacional de atención ciudadana”. Pode apresentar queixa, reclamação, denuncia e sugestão, mas não vai para página. O parlamento garante que responde a todas.**

### **CÂMARA**

Tem Acesso à informação, transparência. Tem “escritório legislativo cidadão”, para receber propostas, opiniões, consultas e preocupações dos cidadãos. Site diz que o escritório ajuda o cidadão a elaborar uma proposta legislativa para apresentar à casa. Tem “oficina legislativa cidadã”, na homepage, que mostra as iniciativas recebidas pelo escritório. O Portal oficial 311 ([www.311.gob.do](http://www.311.gob.do)) é para apresentar denúncias, queixas, reclamações e sugestões. Há um relatório em PDF com dados por ano, mas só com números e títulos. Tem estatísticas em relatórios em PDF, mas só aparecem os títulos e a quantidade de reclamações, denúncias, queixas ou sugestões sobre o tema. Nada aparece na página.

### **SENADO**

Prestação de contas

**19. URUGUAI (bicameral)** <https://parlamento.gub.uy/> Um único site para ambas as casas

Tem transparência, visitas guiadas e virtual. Site só informativo.

**20. VENEZUELA (unicameral)** <http://www.asambleanacional.gob.ve/>

Tem transparência (nesse link só tem documentos). Site muito pouco informativo.

## **EUROPA (PAÍSES MEMBROS DA UNIÃO EUROPEIA) 27 PAÍSES/PARLAMENTOS – 36 SITES LEGISLATIVOS**

**1. ALEMANHÃ (unicameral)** <https://www.bundestag.de/>

Plataforma digital muito boa. Tem estatística para tudo.

Na homepage do parlamento unicameral da Alemanha, há um link específico para visitas, pelo qual o cidadão pode optar por um passeio virtual ou presencial com guia, outro para assistir sessões plenárias ou ainda para ter acesso a uma sala de visitantes que oferece uma palestra sobre o funcionamento da casa. Mas a participação do cidadão é garantida por meio das petições, com um link específico em destaque na homepage, onde há algumas petições mais recentes e espaço para enviar uma nova petição, seguir e assinar as de outros cidadãos.

O site informa que as petições servem para solicitar informações públicas; fazer pedidos ou reclamações em nome próprio, de terceiros ou mesmo de âmbito geral e sugerir propostas legislativas. Elas podem ainda referir-se a tema que deve ser tratado internamente, pela Assembleia, pelo governo ou pelo Parlamento Europeu. Nestes dois últimos casos, cabe ao Comitê de Petições enviá-las e aguardar a resposta para informar ao peticionário.

É possível criar uma petição para publicação no Portal se atender a alguns requisitos, como ser elaborada por meio de formulário próprio disponível no site do Parlamento, referir-se a tema de interesse geral e não ser uma solicitação pessoal ou mesmo para outro indivíduo. Mas a petição pode

ser também não publicada caso verse sobre tema pessoal ou se o autor, independente do tema, preferir não a tornar pública.

Durante quatro semanas, qualquer usuário cadastrado no Portal das Petições pode subscrê-la, fazer comentários e deixar uma opinião sobre tópico específico por meio de um fórum criado na página das petições. Nesse fórum, cada comentário vem na íntegra, com um lugar para responder ao comentário, se alguém quiser, e ao lado, vem o número de comentários sobre os comentários. Ao lado de cada proposta popular, há o número de dias que faltam para atingir as quatro semanas e as estatísticas com as notas dadas e as discussões em fórum próprio. Se atingir o quórum mínimo de 50 mil apoiadores, neste período, a petição é colocada sob consulta pública, e o peticionário é convidado a defender seus argumentos perante a Comissão de Petições. Essa é a regra geral. No entanto, há duas outras possibilidades: a primeira é que, mesmo alcançando o quórum mínimo estipulado, a Comissão pode decidir não levar a petição à consulta pública se dois terços dos membros apoiarem essa decisão. A segunda é que, mesmo não atingindo o quórum mínimo de 50 mil apoiadores, a comissão pode sugerir a consulta pública caso considere o tema relevante. Independente do número de quórum, todas as petições são analisadas pelo parlamento.

O Assembleia legislativa disponibiliza também uma ferramenta que permite o desenvolvimento de uma petição em co-autoria (Crowdlaw) com outras pessoas ou associações, bastando, para isso, que o autor envie o convite por e-mail, disponibilizando um link específico de acesso. Se desejar que a petição seja vista por outros cidadãos, mas sem direito a escrevê-la em conjunto, o autor pode também dar acesso somente à leitura. O site disponibiliza uma legislação extensa sobre o direito de petição, com regras de apresentação, casos de aceitação ou rejeição, formas de tratamento e atendimento e outros requisitos para a tramitação no parlamento. Na dúvida, tem consultor virtual para fazer perguntas.

Há ainda, no site do Parlamento, jogos didáticos sobre democracia parlamentar e uma série de atividades para jovens e estudantes, além de exposições e prêmios a membros da sociedade que se destacam em áreas específicas.

**2. ÁUSTRIA (bicameral) <https://www.parlament.gv.at/>** O site é somente um para a deputados e senadores.

Tem link específico para participação cidadã. Tem visitas presenciais e virtuais, parlamento jovem. Tem link para “perguntas e respostas”, com formulário para fazer perguntas e várias respostas sobre perguntas feitas em relação a projetos e etc, tem transparência. Tem provedor de justiça para investigar queixas na administração e no parlamento, por denúncias dos cidadãos ou por iniciativa própria. Tem link para a participação cidadã no site comum, no meio da homepage. Nesse link, o cidadão pode votar *online* em iniciativas de cidadãos. As iniciativas ficam disponíveis na página e o cidadão votar a favor (concordo on line) e pode apoiar, embora já tenham que vir com as 500 assinaturas iniciais prontas. Tem que ser cidadão austríaco. Pode também comentar projetos dos ministérios e concordar com os comentários de outros. Tem *crowdlaw* parlamentar para que o cidadão possa ajudar coletivamente, com conhecimento, para encontrar soluções para parlamento e ministérios, em propostas escolhidas. A explicação cita o Brasil como exemplo. Começou em 2018, novembro, com 3.468 usuários e 227 sugestões ajudando a elaborar o novo design do centro de visitantes no edifício histórico do parlamento. O site mostra os projetos de *crowdlaw* concluídos. Além do já citado, tem o de educação democrática, de junho de 2019, com 850 pessoas que contribuíram com 134 sugestões. Em “Processo de avaliação estendido”, qualquer cidadão pode enviar pareceres sobre propostas legislativas dos ministérios pelo site e projetos colocados sob consulta pelas comissões. Os comentários podem ser individuais ou em nome de uma associação ou empresa. Os cidadãos podem apresentar iniciativas legislativas com no mínimo 500 assinaturas de cidadãos austríacos com mais de 16 anos. O site tem sugestão de formulário para preparar, mas o primeiro

signatário já tem que apresentar pessoalmente a iniciativa e com as 500 assinaturas, tendo o primeiro signatário de ser eleitor. O site informa que as assinaturas têm que ser coletadas à mão e enviar, mas não se trata de iniciativa legislativa constitucional porque foi criada com base em regulamento interno do parlamento. As iniciativas são analisadas pela Comissão de Petições e de Iniciativas Cívicas. As petições são feitas por deputados. Tem petições de cidadania parlamentar para relatar preocupações em questões de direito ou de execução de uma responsabilidade federal. Mas os cidadãos também votam sim ou não nestas iniciativas. Os cidadãos podem concordar com um ok nas iniciativas de cidadãos, petições de parlamentares e comentar projetos de ministérios e projetos colocados sob consulta pelas comissões. Tem estatística simples, só mostrando quantas pessoas concordaram com as petições e o status que mostra em que comissão está e em que estágio (para análise, pendente, votada, etc.). O cidadão determina se quer que sua participação seja divulgada, com seus dados, por meio de uma declaração de consentimento. O voto é só se concorda, não tem se não concorda.

Formas de participação cidadã pelo site:

- Processo de avaliação estendido (pareceres)
- Crowdsourcing
- Iniciativa de cidadania parlamentar
- Petição parlamentar (para preocupações)
- Referendo (só para votar sim ou não) – cidadão não pode apresentar
- Ombudsman (Provedor de justiça)
- Petição à União Europeia
- Entrevista com parlamentares.

**3. BÉLGICA (bicameral) Senado (<https://www.senate.be/>) Câmara (<https://www.dekamer.be/kwcr/index.cfm>)**

### **CÂMARA**

Na Câmara, o site informa que pode assistir reuniões e visitar o parlamento. Somente na Câmara pode apresentar petições, que é uma solicitação de um cidadão para um governo, incluindo, nessa definição, o parlamento. Qualquer cidadão que tenha um pedido concreto em relação a uma lei belga pode enviar uma petição ao presidente da Câmara dos Representantes, que será analisada pelo parlamento ou direcionada a uma autoridade externa, se for o caso. A petição deve formular uma pergunta. Se atingir 25 mil assinaturas, o autor é ouvido. Pode ser escrita ou eletrônica, mas não pessoalmente. A petição é analisada pela comissão das petições e, conforme o tema, é enviada à comissão das petições para o devido encaminhamento.

### **SENADO**

No Senado, Tem Senado Junior, tem visita guiada virtual e presencial. Pode assistir reuniões, mas sem se manifestar. Pode fazer pergunta por escrito e pedido de explicação a parlamentares e governo. O site disponibiliza todas as perguntas e respostas. Tem página específica com várias atividades realizadas com crianças, jovens e estudantes

**4. BULGÁRIA (unicameral) <https://www.parliament.bg/>**

Tem contas, tem Acesso à Informação pública na homepage (pequeno rodapé), orçamento e proteção de dados pessoais. Tem visita virtual. Site tem link para lei de participação do cidadão, mas só informa sobre referendo. Não há qualquer forma de participar pelo site, só mesmo um documento informando que o cidadão pode participar. O artigo 45 da constituição da Bulgária garante aos cidadãos o direito de apresentar queixas, fazer propostas e submeter petições perante os órgãos do Estado, mas não há

detalhes pelo site do Parlamento, foco do nosso trabalho. Tem um “Programa de estudantes para estudos legislativos”, com o objetivo de auxiliar no desenvolvimento cultural e profissional dos jovens

#### **5. CHIPRE (unicameral) <http://www.parliament.cy/>**

Não foi encontrada qualquer tipo de participação cidadã ou informação sobre petição no site do Parlamento do Chipre.

#### **6. CROÁCIA (unicameral) <https://www.sabor.hr/>**

Tem link direto no rodapé da homepage para cidadãos, que tem:

- Visitas presenciais
- Programas educacionais para alunos, jovens e professores.
- Aplicações (Dia da Porta Aberta do Parlamento Croata, sou voluntário do Parlamento Croata e looks, que são reuniões com alunos sobre o trabalho parlamentar)
- Pergunte ao serviço ao cidadão (com um formulário disponível)
- Em Acesso à Informação pública, tem explicação de como solicitar informações, orçamento do Parlamento, contratos públicos, consulta pública com informações sobre projetos em votação, dados abertos e empregos
- Tem Serviço do cidadão, para perguntas sobre trabalho no Parlamento e procedimento parlamentar

#### **7. DINAMARCA (unicameral) <https://www.ft.dk/>**

Tem visita para cidadãos e específica para estudantes (com jogos e cursos sobre o parlamento), pode fazer perguntas a serem encaminhadas a qualquer autoridade. Tem provedor de Justiça para reclamações contra autoridades e tem um escritório específico para atender crianças.

Na homepage, em “consultas abertas agendadas”, “outros sites”, “proposta do cidadão”, os cidadãos podem apresentar propostas, ver e apoiar propostas de outros para alterar uma legislação ou algo na sociedade. O texto básico é escrito no próprio site do parlamento. O autor insere o texto e convida de 3 a 10 cidadãos para subscreverem a proposta com ele, como co-autores. Há um prazo de 14 dias para isso. Tem instruções de como elaborar propostas. O site permite fazer um rascunho da proposta, que fica arquivada por 14 dias para terminar. Se não tiver a colaboração de pelo menos três colaboradores em 14 dias, a proposta é encerrada, mas pode apresentar novamente a mesma proposta ou outra. Aceita após as assinaturas de co-autores, a proposta é publicada no site e fica disponível para outros cidadãos lerem e apoiarem por 180 dias. Se atingir pelo menos 50 mil votos, é encaminhada para análise. Passa diretamente para a administração do Parlamento e transforma-se em projetos de resolução a ser apresentado por um deputado (Somente deputados podem apresentar formalmente as petições). Essas regras de propostas de cidadãos é de 2018. Pode criar a proposta ou editar um rascunho que já começou. Pode fazer pergunta ao parlamento. Tem como ver as sugestões cidadãos propostas e o número de apoios, com data limite para apoiar. Mostra as sugestões já encerradas.

Resumo: embora as petições sejam dos cidadãos, somente um deputado pode apresentá-las formalmente, com base na seção 25 do Regimento interno do Parlamento ou seção 54 da Constituição. Mas como existe um procedimento cidadão e até mesmo de coleta de assinaturas, difícil imaginar que o parlamentar se recusaria a apresentar uma petição cidadã, ainda mais as que coletarem mais de 50 mil apoios, motivo pelo qual aceitaremos integralmente como proposta impositiva de cidadão.

**8. ESLOVÁQUIA (unicameral)** <https://www.nrsr.sk/web/>

Parlamento aberto, visitas guiadas (pode fazer uma turnê, que inclui uma reunião com um deputado para discutir questões do parlamento), assistir sessões, contas e faturas, Acesso à informação pública

**9. ESLOVÊNIA (bicameral) Câmara** [https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/PolitichniSistem/Parlamentarizem/!ut/p/z1/04\\_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfIjo8zivT39gy2dDB0N\\_CON3Qw8Q43dTYx9QwzczYz0wwkpiAJKG-AAjgb6BbmhigDscgTW/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/](https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/PolitichniSistem/Parlamentarizem/!ut/p/z1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfIjo8zivT39gy2dDB0N_CON3Qw8Q43dTYx9QwzczYz0wwkpiAJKG-AAjgb6BbmhigDscgTW/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/)

**Senado** [https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/PolitichniSistem/Parlamentarizem/!ut/p/z1/04\\_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfIjo8zivT39gy2dDB0N\\_CON3Qw8Q43dTYx9QwzczYz0wwkpiAJKG-AAjgb6BbmhigDscgTW/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/](https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/PolitichniSistem/Parlamentarizem/!ut/p/z1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfIjo8zivT39gy2dDB0N_CON3Qw8Q43dTYx9QwzczYz0wwkpiAJKG-AAjgb6BbmhigDscgTW/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/)

**CÂMARA**

Na Câmara, há petições para fins gerais, pode ser para reclamar ou solicitar informações. Pode enviar pelo correio ou eletronicamente por um email. Não há formulário próprio. A Comissão de petições analisará. Tem visitas presenciais e virtuais, exposições. O site informa que 5 mil cidadãos podem apresentar uma sugestão de projeto de lei e que 40 mil cidadãos podem sugerir um referendo, mas está tudo numa página interna e somente como informação do que a lei garante. O site não tem nada.

**SENADO**

Embora tenha petições para fins diversos, com formulário, o site informa que não é obrigatório o uso do formulário sugerido. As petições são para questões de interesse geral ou individuais de direito humano. Envia por email ou aplicativo. Só diz que a Constituição garante o direito de petição, solicitações e apelações, que são direitos, deveres e interesses legais dos cidadãos. Há informações mais detalhadas sobre petições em “procedimento de arquivamento”, que informa que as petições são para questões de interesse geral ou em questões individuais e direitos humanos; direito ou procedimento administrativo, civil ou criminal, emprego, salários e benefícios: cuidados de saúde e seguros; emprego e desemprego; segurança social e seguro; seguro e invalidez; paisagismo, proteção ambiental, etc.; ou seja, petição serve para tudo. Mas o site só tem informações, mais nada.

**10. ESPANHA (bicameral) Câmara**  
<http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso>  
<http://www.senado.es/web/index.html>  
**Senado**

**CÂMARA**

**Na Câmara**, tem visita presencial e virtual, Transparência, contas (projetos). Pode assistir reunião de plenário, tem Portal da Transparência, que abre para: acesso à informação e relacionamento com os cidadãos (tem formulário para solicitar e depois tem como acompanhar pedido de informações), dados abertos, informações econômicas e orçamentárias, etc. Tem comissão de petições. Em “participação cidadã” (perguntas frequentes) informa que o cidadão pode propor uma iniciativa legislativa popular, prevista no artigo 87.3 da Constituição, com 500 mil assinaturas

**SENADO**

Em “Relações com cidadãos” abre para “acesso à informação”, “direito de petição”. Tem “sugestões e reclamações”, com formulário para o cidadão se expressar. tem Portal da Transparência (dados

abertos, acesso informação pública, direito de acesso à informação pública, orçamento, contratos, etc). Tem o “Senado dos pequenos”, com links para crianças até 8 anos e mais de 8 anos. As petições, na Espanha, são encaminhadas ao Senado. Podem ser individuais ou coletivas. Tem um formulário simples, mas não é obrigatório utilizá-lo. Tem que imprimir, assinar, mandar pelo correio ou entregar pessoalmente para o Registro Geral do Senado. O cidadão recebe um código para consultar o status da sua petição. O artigo 193 do regulamento interno do Senado informa que as petições podem ser para fins diversos e será encaminhada à comissão pertinente ou a grupos parlamentares, que, se considerarem apropriado, promoverão uma iniciativa parlamentar, ou seja, petição serve para tudo, embora o site informe que o direito de petição é um direito fundamental cuja propriedade corresponde a qualquer pessoa física ou jurídica, independentemente de sua nacionalidade e está incluída no artigo 29 da constituição e desenvolvido na Lei Orgânica” Mas não há ferramenta digital no website para enviar petição. Ela deve ser assinada e entregue pessoalmente ao parlamento

### **11. ESTÔNIA (unicameral) <https://www.riigikogu.ee/>**

Tem lei de informação pública, audiência pública. A sociedade pode fazer um apelo coletivo para sugerir ao parlamento como alterar os regulamentos existentes ou melhor organizar a sociedade. É necessário coletar assinaturas de pelo menos 1 mil cidadãos. Pode ser enviada eletronicamente ou em papel. Tem como compartilhar para mais pessoas. A resposta vem em 30 dias. Esse apelo vai para o site e fica a disposição para mais apoiantes de outros cidadãos. Esse apelo pode iniciar a discussão sobre um rascunho ou uma questão nacional de importância significativa, organizar uma audiência pública, encaminhar para instituição competente ou o governo para que tome uma providência. Tem como fazer o apelo no site, compilar, assinar digitalmente, enviar e monitorar as apelações coletivas. O apelo pode fazer e assinar pelo site. Em “dê sua opinião”, o cidadão pode participar de grupos de interesse, enviar propostas de competência do Parlamento, como emendas de leis. Pode enviar para o parlamento como também para grupos específicos políticos dentro do parlamento ou mesmo para uma comissão. Pode enviar nota sobre a organização do trabalho de uma agência ou ao desenvolvimento de um campo. Pode enviar um pedido de esclarecimento, que é uma pergunta que requer análise, síntese, coleta de informações adicionais ou esclarecimentos legais das informações. Em “enviar uma nota”, o cidadão pode fazer propostas para melhorar a organização ou o funcionamento de um trabalho, agência, governo, o desenvolvimento de um campo, etc. “Em rascunho”, o cidadão ou uma comissão pode iniciar um projetos e terminar depois. Outras pessoas podem fazer sugestão para completar o rascunho. Pode pesquisar rascunhos (prazos para alterações, rascunhos iniciados, rascunhos pendentes, rascunhos processados, pesquisa por palavra-chave). Há uma plataforma com o texto *“bem vindo” à casa da iniciativa do povo. Você tem alguma ideia de como melhorar a sociedade? Deseja discutir como mudar uma lei?* A plataforma permite preparar e enviar proposta para coletar pelo menos 1000 assinaturas digitais, pode monitorar. Pode elaborar em co-autoria, O site informa que nos últimos seis anos, foram 230 discussões. Nos últimos cinco anos, 117 iniciativas. 82.452 assinaturas, 42 + 19 (esses 19 foram enviados em papel). Depois de enviar a proposta, pode convidar pessoas para discuti-la pela plataforma, coletar assinaturas. Em 2018, 16 petições foram votadas. Duas viraram leis. A página tem todas as iniciativas, as fechadas e as abertas, com o número de assinaturas. Tem como solicitar pedido de reparação coletiva para questões que se considerar prejudicado. A petição pode ter início com um rascunho para sugerir projetos. O site informa que a maioria dos rascunhos são de projetos do governo e que o cidadão pode se familiarizar com muitos rascunhos antes mesmo que cheguem ao parlamento. Usa-se também o termo petição para “propor como alterar o regulamento existente ou organizar melhor a vida social”. Mas tem que vir com uma justificativa de até três páginas sobre o motivo pelo qual a situação atual é insatisfatória e como a proposta apresentada na petição

melhoraria a situação”. Já tem que vir pronta e com 1000 assinaturas. Resumindo: pode propor projetos cidadão por várias formas, dependendo do tema: pode ser apelo, enviar uma nota, petição. A página recebe a proposta, coleta assinatura, tem como discutir. Tem o rascunho para discutir e comentar e sugerir alterações em todas as propostas até antes da segunda leitura em plenário.

**12. FINLÂNDIA (unicameral)** <https://www.eduskunta.fi/fi/Sivut/default.aspx>

Tem visita virtual e presencial, audiências públicas e reuniões abertas de comitês, orçamento do estado, dados abertos, parlamento da juventude, parlamento das crianças. Pode fazer perguntas ao parlamento, que são inseridas na página e ficam à disposição para consulta cidadã. Enquanto não são respondidas pelo órgão competente (parlamento, governo), ficam como pendentes. As iniciativas legislativas foram implementadas em 2012 por emenda à constituição. Aparecem no rodapé da homepage do site. Precisa ter pelo menos 50 mil assinaturas de eleitores, coletadas em até 6 meses pelo site. Depois, vão para o plenário, que decide qual comissão vai analisa-las. O autor pode ser ouvido na comissão. Mas não há ferramenta digital no site para apresentar iniciativa e coletar assinatura. Tem que ser feita em papel e eletronicamente e apresentada à Agência de Informação Digital e populacional, que, no prazo de um ano, confere todas as assinaturas. Se aceita, tem que ser apresentada pessoalmente ao parlamento.

Quatro iniciativas cidadãs foram submetidas ao parlamento durante o atual período eleitoral. O parlamento é obrigado a aceitar as iniciativas com 50 mil apoios coletados pelo autor. foram cinco iniciativas discutidas antes de 2015. Autores da proposta são ouvidos na comissão. O site mostra todas as iniciativas que estão no prazo de recebimento de apoio, as já fechadas, as que atingiram os 50 mil apoios e foram entregues ao parlamento. O autor pode decidir coletar também assinaturas em papel, pode decidir quando a iniciativa vai começar a contar os seis meses. No dia 30 de abril de 2020, havia 1.122 iniciativas no site. 67 estavam ainda no período para coletar assinaturas, 1.017 tinham terminado o prazo e 38 tinham sido enviadas ao parlamento porque tinham atingido os 50 mil apoios. O site permite criar uma iniciativa e coletar assinaturas, informa o número de apoios e o prazo para terminar de coletar assinaturas e se tem apoio financeiro. Tem provedor de justiça. Tem como iniciar a iniciativa pelo site e coletar as assinaturas em até 6 meses. O site mostra o total de assinaturas e o tempo restante.

**13. FRANÇA (bicameral) Câmara** <http://www.assemblee-nationale.fr/> **Senado**  
<http://www.senat.fr/>

**CÂMARA**

Câmara, tem “Parlamento infantil”, com concursos para escolas, e “Parlamento Junior”, com informações específicas em linguagem para criança. Tem dados abertos, visitas, direito de participar das sessões somente como ouvinte. Tem contas, orçamento. Em consulta ao cidadão, no meio da homepage, o parlamento coloca sob consulta projetos específicos. O projeto é colocado na íntegra, com informações adicionais, A resposta de todos é inserida no site. É preciso se cadastrar na plataforma, que tem sempre um questionário para cada consulta, com dados sobre o perfil do cidadão e perguntas sobre o projeto. Tem como votar (sim ou não), debater e ver o resultado do projeto colocado sob consulta. No site, tem as consultas em andamento e as consultas encerradas. Na homepage, no topo, o cidadão tem como acessar a conta dele para ter acesso a mais informações.

## **SENADO**

No Senado, tem as petições. Em “participe”, no meio da homepage, O próprio site permite enviar uma petição e coletar assinaturas e pode ser para modificar uma lei. Não há exigência de assinaturas, mas se atingir 100 mil assinaturas em até 6 meses, vai para a presidência do Senado. O próprio site informa que vai ser analisada pelos senadores, em formato de projetos de lei, mas poderá ser rejeitada. As petições têm dois objetivos: criar uma missão de controle senatorial ou incluir um texto legislativo na agenda do Senado. No primeiro caso, a missão tem como objetivo controlar uma ação do governo ou avaliar uma política pública ou uma lei aprovada há mais de um ano. O site mostra todas as iniciativas, o prazo para assinar e quantas assinaturas já tem. O autor pode retirar sua petição e fechar sua conta. Tem também consultas específicas sobre assuntos escolhidos pelo Senado. Há uma página inteira dedicada à participação dos cidadãos na homepage, com assuntos definidos pelo Senado, por meio de blog, espaço participativo, questionários, fóruns, consultas de projetos. Os blogs estão sujeitos à moderação e são abertos a todos. Tem como compartilhar com amigos. Os espaços participativos são locais de livre expressão que apelam a testemunhos e análise de profissionais e cidadãos. Pode fazer pergunta escrita e oral, que ficam disponíveis no site com a resposta e até a informação se foram respondidas ou não no prazo regulamentar. Tem “Senado Junior”.

### **14. GRÉCIA (unicameral) <https://www.hellenicparliament.gr/>**

Qualquer cidadão pode fazer pergunta ao parlamento e às autoridades por meio de “auditoria parlamentar”, que fica no link de “controle comunitário”. Tem visita virtual e guiadas e especiais para escolas. Tem programas educacionais digitais. Tem parlamentos da juventude. O Parlamento tem a “Fundação Parlamentar Helênica para parlamentarismo e Democracia”, que organiza exposições, eventos, programas educacionais e outros. Tem parlamento jovem, em link interno.

### **15. HUNGRIA (unicameral) <https://www.parlament.hu/>**

Tem visitas (PAGAS), dados econômicos (orçamento, contratos públicos, relatórios, despesas), oficina profissional parlamentar (para profissionais da área jurídica). Em “escritos”, pode fazer perguntas ao parlamento (mas não ficou claro se pode ser com base no acesso a informações públicas ou somente perguntas sobre o funcionamento e atividades do parlamento)

### **16. IRLANDA (bicameral) <http://www.oireachtas.ie/parliament/> só um site**

Tem visitas e eventos, despesas, dados abertos, remuneração parlamentares, contas e legislação, regulamentação da Lei do Lobby, orçamento, programa de educação online para estudantes, visitas específicas para escolas. Tem acesso à informação pública por meio de formulário próprio. A LAI não pode ser para assuntos particulares. Tem lista de todos os pedidos pela LAI. Tem como compartilhar, com o nome do autor, o título e o status, mas não há links para ler nada. O site informa que, conforme o tema, vai para as comissões ou para o ombudsman. Pode apresentar pareceres às comissões sobre temas pertinentes a ela e pode ser convidado para fazer apresentação à comissão ou

enviar algum parecer. “Tem visite e aprenda” no topo da homepage. Site indica que pode esclarecer dúvidas ou perguntar às comissões. Só há informações, além de poder enviar pareceres às comissões.

**17. ITÁLIA (bicameral) Câmara** (<https://www.camera.it/leg18/1>) **e Senado** (<http://www.senato.it/home>)

### **CÂMARA**

Não há qualquer link para a participação do cidadão na homepage da Câmara da Itália<sup>224</sup>, mas apenas em páginas internas. O processo de apresentação de petições é similar ao do Senado, mas o link, que apresenta um breve resumo das 445 petições já apresentadas, está disposto na aba “documentos” da homepage, que tem também o “Conheça a Câmara”, que dá acesso à “despesas e transparência”, à “Comunicação e relações com os cidadãos” e “a sala da juventude”.

Na plataforma “Comunicação e relações com os cidadãos” há várias atividades disponibilizadas à sociedade, como visitas presenciais e virtuais à Câmara, reserva de espaço da casa para eventos da comunidade e participação em sessões e eventos internos.

Em “sala da juventude” há uma série de projetos da Câmara voltados para a educação de jovens, entre os quais “caminhos da cidadania”, que realiza reuniões e debates com alunos de escolas e de penitenciárias juvenis, com o objetivo de estudar os direitos e deveres dos cidadãos expressos na Carta Magna. O “Parlawiki” é um concurso anual que tem como objetivo fazer com que os jovens discutam um vocabulário para a democracia; e o “Dia de treinamento” permite a estudantes do ensino médio vivenciarem a experiência da vida parlamentar durante dois dias.

### **SENADO**

Há visitas presenciais e virtuais e “meninos do Senado”, uma plataforma educacional para escolas de todos os níveis, com material didático e cinco concursos anuais para estudantes, todos destinados à reflexão sobre temas de interesse geral e, como trabalho final, exigem a elaboração de projetos de lei que são apresentados em exposições e incluídos no site do Parlamento.

Um dos concursos, com o nome de “Eu gostaria de uma lei que<sup>225</sup>”, realizado em parceria com o Ministério da Educação e a Câmara dos Deputados, tem a duração de um ano letivo inteiro e visa fazer com que os alunos reflitam sobre questões de interesse público e a importância das leis, por meio de discussões e atividades em sala de aula. A elaboração de um projeto de lei como projeto final inclui desde o título até o conteúdo do texto, com os artigos e uma ilustração para melhor identificar o tema. A escola vencedora recebe o prêmio das mãos de um senador e da ministra da Educação, e outras escolas destaques são selecionadas para receberem a visita de uma delegação do Senado. Os outros quatro concursos anuais oferecidos pelas duas casas são: “Das salas de aula parlamentares às salas de aula da escola: lições sobre a Constituição”, pelo qual alunos e professores do ensino médio refletem sobre os valores da Carta Magna; “Um dia no Senado”, para que os alunos aprendam sobre o processo legislativo; “Senado e meio ambiente”, para estimular os alunos a valorizar e a proteger o meio ambiente e “Testemunhas de direitos”, para que os jovens possam entender a importância dos direitos humanos por meio da análise da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

O link “Relações com os cidadãos” oferece uma série de oportunidades de participação popular, como consultas públicas<sup>226</sup> específicas feitas por comissões, despesas e transparências,

---

<sup>224</sup> <https://www.camera.it/leg18/1>

<sup>225</sup> <http://www.senatoragazzi.it/iniziativa/vorrei-una-legge-che/>

<sup>226</sup> O cidadão tem acesso às consultas em andamento e às consultas concluídas.

acesso a documentos administrativos, envio de uma petição<sup>227</sup>, direito de ser esquecido<sup>228</sup>, participar de sessões, visite o Senado, visita virtual, entre outras. As petições devem ser endereçadas ao Presidente do Senado para solicitar medidas legislativas ou de interesse popular, nunca para pedidos particulares. Não há formulário ou plataforma para apresentar petição, somente email. É possível pesquisar todas as petições apresentadas (só mostra o título), com dados do peticionário e a comissão em que está sendo analisada. Não há, entretando, espaço para apoioamento (NÃO PRECISA DE APOIAMENTO) ou discussão dessas sugestões populares.

### **18. LETÔNIA – (unicameral) <https://www.saeima.lv/>**

**Não em plataforma digital. A petição é enviada por email, mas há relatório com estatística sobre o tema, status, providências, etc.**

Tem visitas, programa escolar “conheça Saeima (parlamento)”, contratos públicos, eventos direcionados para a comunidade (conferências, discussões) e link de participação pública no centro da homepage, que abre para “submissões e propostas”. O site informa que recebe cerca de 4 mil por ano, mas já são enviadas prontas e por email, interativo. O site também traz relação de propostas, que podem ser enviadas individualmente ou coletivamente, se assinadas por 10 mil cidadãos, mas o site não coleta assinaturas, mas permite que o autor as colete eletronicamente desde que possam ser checadas. Pode enviar por email. A resposta vem entre 7 a 30 dias. Tem “Lei do Alerta” para denúncias de violações que prejudiquem o interesse público. Tem publicação que orienta como enviar propostas. Pode ser petição para outras autoridades.

### **19. LITUÂNIA (unicameral) <https://www.lrs.lt/>**

**As iniciativas cidadãs têm o nome de e-legislativa. Tem que se cadastrar e participação não vai para o site. Tudo é feito e respondido unicamente ao autor. Mas é, no entanto, um recurso digital porque a petição pode ser enviada por email.**

Tem visitas. O centro de visitas, inaugurado em 2019, oferece também atividades educacionais, exposições, dramatizações para simular como funciona o parlamento. Tem dados abertos. Há, no site, em “legislação”, um link para iniciativa legislativa eletrônica, que abre para uma página que contém a iniciativa legislativa, recurso eletrônico (petição), pedidos de documento, pesquisas. Para todos esses itens e outros, há somente um local para inserir e-mail e senha e fazer um registro.

Se cadastrando, abre para um formulário para apresentar a iniciativa legislativa eletrônica, outro formulário para apresentar petição conforme a Lei das Petições. “As iniciativas legislativas eletrônicas são para registro de propostas de cidadãos, ONGs e outros grupos interessados em relação à melhoria do ambiente jurídico. “Aqui você pode sugerir como resolver um problema específico, alterando a legislação existente ou criando uma nova legislação”, diz o site. Já o recurso eletrônico (petição), é para requisitos ou propostas para resolver os problemas especificados na Lei das Petições, quando isso exigir a adoção de um novo ato jurídico, alteração, suplementação ou revogação de um ato jurídico

---

<sup>227</sup> As petições, na Itália, são apresentadas para solicitar medidas legislativas e expor necessidades de âmbito geral e não comum. Elas devem ser endereçadas ao presidente do Senado (por correio ou e-mail), que as encaminha para as comissões competentes. O site traz uma lista dos pedidos mais solicitados e de cada uma das 1688 sugestões de projetos de leis apresentadas desde 2013.

<sup>228</sup> Essa opção possibilita ao cidadão não ser mencionado em documentos parlamentares e em mecanismos de pesquisa na internet.

existente. Você pode enviar um documento de inscrição eletrônico já assinado ou criar e assinar uma assinatura eletrônica no site”. A lei da Petição diz que a petição é para implementar o direito de petição garantido pela constituição e não se aplica quando os cidadãos implementarem as seguintes disposições da Constituição: 1) o direito de iniciativa legislativa; 2) o direito de iniciar um referendo; 3) o direito de criticar o trabalho de instituições ou funcionários do Estado. Esta lei não regula o procedimento de exame de reclamações, solicitações e propostas, estabelecido por outras leis e atos jurídicos. Havia espaço para dados estatísticos sobre as iniciativas e petições, com data de envio, título, status atual e data do status, mas estava tudo vazio, com a informação “sem registros encontrados”. Em “serviços eletrônicos” há um link para a iniciativa legislativa, que explica que se trata da participação do público na legislação, para registrar iniciativas legislativas públicas, comentários e sugestões, avaliar parte de legislação. Mas tem que se cadastrar para entrar. Trata-se simplesmente de um formulário para indicar uma sugestão ou comentário ou solicitar informação, sem sequer informar como será analisada. O site não disponibiliza nada; ou seja, embora possa enviar a petição (e-apelo) pelo site ou iniciativa, nada é disponibilizado.

**20. LUXEMBURGO (unicameral)** <https://www.chd.lu/wps/portal/public/Accueil/Actualite>

Na homepage, mais abaixo, tem como enviar e assinar uma petição e participar de fóruns. A petição pode ser comum, onde tem a explicação de que pode ser entregue pessoalmente ou por email, Tem petição pública, que só pode para interesses gerais, não individuais ( há um formulário para elaborar a petição eletrônica e instruções para enviar petição em papel. No formulário, além de dados pessoais, tem que colocar título, objetivo e motivação da petição, além de informar se é em nome pessoal ou de uma associação ou organização. Tem como pesquisar todas as petições. As petições podem ser assinadas eletronicamente e em papel. Elas ficam no site para coleta de assinaturas por 42 dias. Assim que a petição atingir 4.500 assinaturas, é organizado um debate público na Comissão de petições com a presença de até seis peticionários e o ministro da área competente. A reunião é aberta ao público. No site, há a relação de todas as petições, com um resumo, o prazo para a assinatura e o total de assinaturas.

Tem orçamento, pode assistir reuniões públicas, tem parlamento junior (com explicações, fotos, jogos e abordagens mais direcionadas sobre o parlamento); tem parlamento da juventude, para que os jovens entre 14 e 24 anos debater as atividades do parlamento

**21. MALTA (unicameral)** <https://www.parlament.mt/>

Tem contratos públicos, contas. Em envolver-se no topo da homepage, tem petições para criar. As petições podem ser para pedido de informações ou para propor propostas legislativas. No site, havia 12 petições no dia 21 de abril de 2020, com o título, o autor, o status (aberta ou fechada para assinaturas) e o número total de assinaturas e prazo de início e término dos 6 meses para coletar assinatura. Só pode criar e assinar petições, não há outro tipo de envolvimento, nem informações sobre visitas ou programas educacionais. Pode criar e assinar petições pelo site, que mostra também o texto, data da apresentação, total de assinaturas, nome do autor, se aberta ou fechada para coleta de assinaturas. Tem formulário próprio para entrar em contato com comitê das petições.

**22. PAÍSES BAIXOS (bicameral) (Câmara (<https://www.tweedekamer.nl/>) Senado [https://www.eerstekamer.nl/begrip/over\\_de\\_eerste\\_kamer](https://www.eerstekamer.nl/begrip/over_de_eerste_kamer) é a Holanda**

**CÂMARA**

Na Câmara, tem visitas on line. Em “sua opinião conta”, o cidadão pode participar enviando uma iniciativa cidadã pronta com, no mínimo, 40 mil assinaturas. Ela vai para a Comissão das petições e iniciativas de Cidadania ( é constitucional e o site não facilita) Tem também a petição, que é um assunto individual em que o cidadão acha que o governo tomou a decisão errada, ou para dizer qual política ou regra que está errada no parlamento. O cidadão escolhe se a petição vai ser analisada pelo ombudsman ou pelas duas casas. Tem período de perguntas das crianças. Uma vez por ano, crianças de várias escolas são escolhidas para fazerem perguntas ao primeiro ministro. A primeira vez foi em 2018. O cidadão pode assistir às sessões plenárias, mas tem que solicitar bem antes.

Resumo. As petições são para reclamar de tomada de decisão errada do governo. As iniciativas legislativas são constitucionais e têm que vir prontas e com 40 mil assinaturas; ou seja, não tem qualquer participação pelo site.

**SENADO**

**No Senado**, tem petição em “informação pública” para solicitar um encontro para fazer uma solicitação, geralmente para obter informações, fazer lobby, apresentar delegações. O site alerta que o evento não pode ser para manifestação

**23. POLÔNIA – (bicameral) Senado <https://www.senat.gov.pl/>, Câmara(Sejm\_ <http://sejm.gov.pl/>)**

**CÂMARA**

Na Câmara, tem visita on-line e presencial (no Senado também). No Parlamento da Polônia, as iniciativas legislativas cidadãs precisam de 100 mil assinaturas para serem apresentadas. Tem lei do Lobby. O site traz a lista de todas as 88 iniciativas cidadã, (petições) apresentadas ao parlamento. Tem o histórico de cada uma delas. Pode apresentar petições, mas prontas (por email) e sem a necessidade de assinaturas. O link está dentro de “Obra do Parlamento”. O site faz chamadas para o autor de petição esclarecer o conteúdo de uma petição, quando necessário. Tem instruções de como elaborar e examinar petição, tem lista petições, com data de apresentação, o texto e em qual comissão está. O site publica os resultados das petições apresentadas no ano anterior. Tem aulas, workshops e palestras para alunos. Tem ainda competições, programas

**SENADO**

No Senado, o site explica que a Lei das petições foi aprovada em 2014 e pode ser apresentada em interesse público, do requerente ou de um terceiro, com seu consentimento. A petição pode ser para uma solicitação, em particular; para alterar uma lei, tomar uma decisão ou tomar, fazer reclamação outra ação em matéria de peticionário, vida coletiva ou valores que exijam proteção especial em nome do bem comum abrangidos pelo escopo de tarefas e competências do destinatário da petição. A petição pode ser em papel ou eletrônica, particular ou coletiva. A resposta vem até 3 meses. Tem formulário para fazer petição e, depois, mandar por email ou correio. Tem passo a passo de como a petição vai tramitar no parlamento. Tem um organograma sobre o caminho das petições no parlamento e um formulário próprio. Tem todo o histórico de cada petição. Tem uma lista com as 456 petições apresentadas de iniciativa legislativa individuais e as 9 coletivas. Tem relatório da análise das petições nas comissões, com o resultado, se acatou ou rejeitou e pedido de reconsideração. Em “consulta pública”, no rodapé da homepage, pode comentar qualquer projetos apresentado ao parlamento. TEM LISTAS COM TODAS OS COMENTÁRIOS. COM TÍTULO E STATUS, se aberto ou

fechado e número de pessoas que opinaram. O próprio cidadão cria um comentário, que fica no site durante o período da consulta. Depois não em mais como ver. O conteúdo da consulta é disponibilizado no site, mas o nome do autor só é inserido se ele autorizar. As petições podem ser apresentadas no interesse público, do requerente, de um terceiro (como consentimento) Tem audiências públicas. Em “opinões e conhecimentos”, o cidadão tem acesso aos pareceres de especialistas sobre projetos em tramitação. Tem lei do Lobby.

## **24. PORTUGAL (unicameral)** <https://www.parlamento.pt/>

Na homepage do Parlamento unicameral de Portugal (AR) há um link em destaque no centro da página com o nome “cidadania e participação” e, no final, para as petições, o “Parlamento cultural” e uma página do facebook com informações sobre eventos diversos abertos ao público. “Cidadania e participação<sup>229</sup>” abre para um atalho com três tipos de participação direta do cidadão no parlamento: as petições, as iniciativas legislativas e a iniciativa de referendo. No link específico das petições, é possível que o cidadão participe de três formas: submeter petições, assinar petições e consultar petições. Tem um vídeo explicando todo o processo. As petições podem ser submetidas para apresentar projetos de lei, mas também para fazer solicitações diversas. Em assinar petições, o cidadão tem acesso a todas as petições apresentadas que ainda estão abertas a assinaturas e o número total de apoiantes<sup>230</sup> até então, e em “consultar petições” há todas as solicitações feitas ao Parlamento. O site informa que mesmo as petições assinadas somente pelo autor serão analisadas pela casa. O autor da petição pode ainda, em “enviar convites” de forma geral ou individual, selecionar e-mails para receber, de forma automática, email convite para assinar ou participar da comissão de representante. A pessoa que recebe o convite clica em “aceitar ou rejeitar convite”. Pode alterar uma iniciativa antes que ela seja publicada na plataforma. Quando atingir o número de assinaturas (tanto a petição quanto a iniciativa), o autor envia, pelo próprio site, para a análise da AR. O autor pode desistir de apresentar a iniciativa e pode fazer isso mesmo depois de começar a recolher as assinaturas até antes de enviar à AR. Tem manual e lei no site explicando como funciona o direito de petição para tudo. Pode reclamar, denunciar, solicitar, representar, etc para garantir direitos da pessoa. Tem capítulo específico também para o direito de petição legislativa.

O site informa que mesmo a petição que não tem assinatura é apreciada. Se a petição for subscrita por mais de 1000 cidadãos, os peticionários são obrigatoriamente ouvidos pela comissão e ela é publicada no Diário Oficial da AR. Se for subscrita por mais de 4000 cidadãos ou tiver relatório favorável nas comissões, são obrigatoriamente apreciadas em plenário.

As iniciativas legislativas podem ser apresentadas em papel e eletronicamente se subscritas por, no mínimo, 20 mil eleitores. O próprio site disponibiliza um formulário e orientações para elaborar as iniciativas, que ficam disponíveis para que qualquer cidadão possa assinar pelo próprio portal. Em Portugal, o referendo pode ser submetido no site do Parlamento pelos próprios eleitores, mediante 60 mil assinaturas. O próprio site permite apresentar e coletar as assinaturas. Há, no próprio site, espaço para que o cidadão visualize todas as iniciativas legislativas, petições e iniciativas de referendo para assinar. Aparece o status, nome do autor e o total de assinaturas (online e em papel) na própria plataforma. O autor da proposta já tem um espaço para inserir o nome dos até seis cidadãos que farão parte da comissão representativa. O cidadão tem que aceitar ou rejeitar o convite.

---

<sup>229</sup> Informações acedidas pelo link <https://www.parlamento.pt/>

<sup>230</sup> . Há ainda, nesta página, um filme de quase três minutos sobre o direito de petição. Informações acedidas pelo link <https://www.parlamento.pt/EspacoCidado/Paginas/DireitoPeticao.aspx>

<sup>230</sup>

Há ainda, nesse link interno, o “Espaço Cidadania”, que contém contactos diversos do parlamento, o “correio do cidadão”, por meio do qual é possível enviar mensagens diretamente à AR, e outra página dedicada à visita virtual e todas as informações sobre as visitas guiadas à Assembleia, inclusive com um vídeo explicativo e informações específicas para crianças e jovens.

Também há, na página de “Cidadania e participação”, a “Bolsa de Sugestões”, para que os eleitores possam submeter uma sugestão para a AR para a ação política dos deputados, com relevo para a função de fiscalização política. A página mostra todas as sugestões. A “Apreciação pública de iniciativas” é para a consulta da população sobre um projeto de lei específico em que a Assembleia deseje coletar a sugestão popular ou de associações e organizações da sociedade. A consulta é publicada no Diário Oficial da AR e na imprensa e fica durante 30 dias ou 20 dias, em caso de urgência.” O site mostra os projetos para apreciação pública, a data em que estão em consulta e espaço para a contribuição, que pode ser no projeto inteiro ou determinados artigos. Tem como ver todas as contribuições separadas por projetos inteiro ou somente partes

O “Contributo a iniciativas” é para que as pessoas possam dar suas opiniões sobre qualquer proposta legislativa em tramitação, enquanto não for votado pela comissão. inclusive sobre artigos ou incisos específicos. O site mostra todos os contributos por projetos ou por artigos, com o nome do cidadão e depois um relatório das contribuições. Em “apreciação pública de iniciativas” aparecem os projetos que vão ser votados em plenário para que o cidadão possa dar opinião por meio de email que já vai direto com o assunto do projeto e um local específico para análise.

Entre as demais formas de participação na AR, há ainda prêmios e o “Parlamento dos jovens”, por meio do qual estudantes de escolas públicas do ensino básico e secundário podem concorrer, a cada ano, ao direito de serem “deputados jovens” em sessão criada especificamente para esta finalidade.

## **25. REPÚBLICA TCHECA (OU CHÉQUIA) (bicameral) Câmara**

<https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?akk=7> **Senado** <https://www.senat.cz/>

### **Não há plataforma digital CÂMARA**

Na Câmara tem visita guiada e virtual, as reuniões são públicas, tem seminários educacionais para estudantes e professores, exposições, competições. Tem acesso à informação pública, tem orçamento, tem audiência pública (o site do Senado informa que há audiência pública no Senado). O acesso à informação pública pode ser escrito ou verbal, individual ou em grupo. Tem formulário. Tem lista das informações prestadas por ano.

Tem petições. (Lei 85/1990) Os sites da Câmara e do Senado informam que “todo mundo tem o direito, sozinho ou em conjunto com outros, de dirigir-se aos órgãos estaduais com solicitações, propostas e reclamações em assuntos de interesse público ou outro interesse comum que sejam da competência desses órgãos. Mas não há mais informações, nem formulário para as petições, não fala para onde vai, como é analisada, só cita a constituição.

### **SENADO**

No Senado, tem contratos públicos, tem acesso à informação pública, tem audiência pública. O link para “audiências públicas e petições” fica dentro do link “atividade e calendário de eventos”. Só tem informações sobre petições em “perguntas frequentes”. As petições são analisadas pela comissão de Educação, Ciência, Cultura, Direitos Humanos e Petições. Tem relatório sobre petições recebidas, conteúdo e como foi analisada, nome do autor, data recebimento, quem resolveu. Se as petições forem assinadas por mais de 10 mil cidadãos, a discussão será feita na reunião seguinte do Plenário e o cidadão tem direito de ser ouvido. O relatório anual é disponível para acesso. Mas não tem qualquer formulário ou informação de como enviar a petição ou recolher as assinaturas. São somente

informações e relatórios em Tcheco. Na “Lei sobre o direito das petições” informa que os cidadãos têm que organizar um comitê de petições para recolher assinaturas em papel. A Lei das petições ([https://www.senat.cz/cinnost/slyseni\\_petice/zakon\\_peticni.php?ke\\_dni=26.11.2020&O=13](https://www.senat.cz/cinnost/slyseni_petice/zakon_peticni.php?ke_dni=26.11.2020&O=13)) informa que outros dispositivos devem regular os procedimentos para recebimento e tratamento das petições, mas nada há no site. As petições são enviadas para análise da Comissão de Educação, Ciência, Cultura, Direitos Humanos e Petições. Tem que fazer cadastro. Eu fiz, mas funciona somente para receber informes; ou seja, não há qualquer informação sobre como enviar ou tratar as petições ou mesmo se as assinaturas podem ser enviadas eletronicamente ou devem ser assinadas a mão, motivo pelo qual não é possível afirmar que existe qualquer ferramenta digital ou mesmo email que possibilite enviar as sugestões cidadãs.

**26. ROMÊNIA – (bicameral) Senado** <https://www.senat.ro/#> **Câmara** <http://www.cdep.ro/>

**Pode enviar petição, mas não tem plataforma digital nenhuma e sem estatística**

### **CÂMARA**

Na Câmara, Em “informação pública”, tem transparência e renda salarial, tem contratos públicos, tem programas e atividades para jovens. Há, em página interna de “informação pública”, “petições e audiências”. As petições são, segundo a constituição (e citada no site), individual ou coletiva, para solicitar, reclamar, notificar ou fazer proposta por escrito ou email ou pessoalmente. O site informa que “petição significa uma solicitação, reclamação, notificação ou proposta feita em escrito o oral, por um cidadão ou organização, para dirigir-se ao parlamento ou autoridades públicas. Podem ser apresentadas pessoalmente, por correio ou por email. Mas tem também um formulário com dados pessoais e inserir texto da petição, que será analisada pela Câmara ou enviada a uma autoridade para que responda. As audiências são pedidos de encontros com parlamentares para tratar de assuntos específicos.

Tem várias atividades para crianças, jovens e estudantes, como visitas educativas (com aula sobre democracia e visita ao parlamento),

Tem acesso à informação pública, registro e credenciamento de ONGs e Programa “parceria com a sociedade”, que envolve financiamento para atividades de ONGs.

### **SENADO**

Tem Senado da Juventude (1ª edição foi em fevereiro 2020). Tem também programa educacional, que dura cerca de 2 horas e simula, com alunos, atividades de um parlamento.

Tem acesso à informação pública (pode ser por escrito ou verbal) e tem como reclamar se a resposta não for satisfatória. Tem relatório anual de todos os pedidos e respostas. Pode consultar, mas está em Romeno e não converte.

Tem petição no rodapé da homepage. Se for da esfera do Senado, será analisada. Se for sobre outra autoridade, com exceção do judiciário, será encaminhado para que a autoridade responda. O site diz que a petição é sobre questões que dizem respeito diretamente aos petionários e que estão na competência da atividade parlamentar. Então, pode ser projetos também. Pode ser enviada pelo correio, fax ou email ou pessoalmente. O site não tem ferramenta para elaborar e não há nenhuma outra informação ou forma de interagir ou assinar a petição, mas pode ser enviada por email, que é ferramenta digital. Se a petição não for de competência do Senado, será encaminhada à autoridade competente para que responda.

Pode assistir a qualquer reunião do Senado, mas não pode ser manifestar.

Tem orçamento do Senado, despesas mensais com senadores, transparência da renda salarial, contratos públicos. Pode fazer visitas.

**27.– SUÉCIA (unicameral) <http://www.riksdagen.se/>**

Tem visitas presenciais e virtuais; tem audiência públicas e abertas; em “perguntas escritas”, há várias perguntas de cidadãos e as respostas de autoridades ou do próprio parlamento. O link “petições e contas” abre para vários relatórios sobre temas específicos. Se tiver a data e o tema, tem como pesquisar. As petições e iniciativas são para membros. Tem, no site, várias perguntas de cidadãos e respostas do parlamento ou de ministros. Em “envie suas opiniões”, página interna, dentro de “atividades”, que já é outro link interno, é um espaço para entrar em contato com o parlamento para qualquer pergunta, dúvida, sugestão ou solicitação. O site tem material didático e curso para professores

### **Anexo 3. Inquérito aplicado aos usuários cujas propostas ultrapassaram 20 mil apoios do e-Cidadania (Pesquisa 3)**

#### **A participação direta do cidadão na política por meio das ferramentas virtuais interativas criadas pelos parlamentos: um estudo do Parlamento brasileiro**

Prezado(a) Senhor(a),

Este questionário faz parte da minha pesquisa de doutorado com título provisório de “A participação direta do cidadão na política por meio das ferramentas virtuais interativas criadas pelos parlamentos: um estudo do Parlamento brasileiro”. Você está sendo convidado (a) a responder voluntariamente porque é autor (a) de uma “Ideia legislativa”, pelo e-Cidadania, que recebeu mais de 20 mil apoios, número mínimo necessário para ser enviada para a análise da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado (CDH). Sua colaboração é fundamental e só vai levar de 5 a 10 minutos. Há, no final de algumas perguntas, um espaço para deixar seus comentários, sugestões ou complementos, caso deseje. Todas as respostas serão tratadas de forma confidencial, anônima e codificada. Sua identidade será revelada somente se necessário, e, mesmo assim, se autorizada por você, conforme solicitação expressa na página seguinte.

Valéria Castanho

Analista Legislativo/Jornalista do Senado Federal

#### **CONSENTIMENTO INFORMADO**

Aceito participar voluntariamente da pesquisa de doutorado da jornalista Valéria Cristina Castanho de Almeida, aluna do curso de doutorado do Departamento de Ciências da Comunicação da Universidade do Minho (Uminho), em Portugal, em co-tutela com o Departamento de Comunicação da Universidade de Brasília (UnB), Brasil.

Declaro que fui informado(a) de que minhas respostas serão utilizadas somente para efeitos da pesquisa e que serão tratadas com absoluta confidencialidade e sigilo, resguardando minha identidade, que somente será revelada se necessário e se expressamente autorizada por mim.

( ) Autorizo que meu nome seja divulgado nos resultados da pesquisa, comprometendo-se, a pesquisadora, a utilizar as informações que prestarei somente para os propósitos da pesquisa.

( ) Não autorizo que meu nome seja divulgado nos resultados da pesquisa, comprometendo-se, a pesquisadora, a utilizar as informações que prestarei somente para os propósitos da pesquisa.

Nome do respondente: \_\_\_\_\_

E-mail: \_\_\_\_\_

Sugestão Legislativa (SUG) N°: \_\_\_\_\_

#### **Percepção sobre as ferramentas interativas do parlamento**

1. Em relação às ferramentas de participação direta do cidadão na política, como o e-Cidadania:

INQUÉRITO APLICADO	Concordo totalmente	Concordo parcialmente	Nem concordo nem discordo	Discordo parcialmente	Discordo totalmente
1.1. Aproximam mais o cidadão do parlamento					
1.2. Geram maior confiança do cidadão com relação ao parlamento					
1.3. Dão voz ao cidadão comum					
1.4. Permitem que o cidadão seja ouvido, mas apenas a nível de sugestão					
1.5. Garantem que o parlamentar considere a opinião do cidadão na elaboração e votação do projetos					
1.6. São bem divulgadas e conhecidas pela sociedade					
1.7. Indico o E-Cidadania e/ou ferramentas similares para outras pessoas ou grupos					
1.8. Precisam ser aprimoradas para garantir maior influência e interferência direta do cidadão no processo legislativo					
1.9. Incentivam o					

parlamentar a ter uma interação direta com o cidadão					
1.10. Garantem que as ideias e opiniões do cidadão sejam votadas com imparcialidade, sem influência e interferência política de parlamentares e/ou moderadores das ferramentas de participação					
1.11. Ajudam a reduzir a exclusão social e digital					
1.12. Deveriam garantir a constituição de algum tipo de comissão representativa de cidadãos, com o autor da proposta e outros apoiadores, para acompanhar e ser ouvida durante o processo de elaboração do projetos nas comissões e no plenário					

1.13 Em relação à questão anterior, faça um comentário ou sugestão, se considerar conveniente:

---

2. Em relação a sua ideia legislativa:

	Concordo Totalmente	Concordo parcialmente	Nem concordo nem discordo	Discordo parcialmente	Discordo totalmente
2.1. Acredito que a proposta tem/tinha grandes chances de ser aprovada no Plenário					
2.2. Considerei o processo de apresentação da ideia legislativa fácil de compreender					
2.3. Foi fácil conseguir os 20 mil apoios, sem a necessidade de recorrer a nenhum tipo de rede social ou outro tipo de divulgação					
2.4 Foi fácil conseguir os 20 mil apoios, mas tive de recorrer a redes sociais e outros tipos de divulgação					
2.5 Foi difícil conseguir os 20 mil apoios. Tive que recorrer a redes sociais e outros tipos de divulgação					
2.6 Foi difícil conseguir os 20 mil apoios, mas não precisei pedir apoio por meio de redes sociais ou por meio de amigos					
2.7. Tem-me sido/foi-me permitido opinar na análise da minha ideia					
2.8. Acredito que minha proposta está sendo/foi tratada com imparcialidade, sem que eu precise/precisasse interferir de alguma forma					
2.9. Tenho acompanhado/acompanhei a tramitação somente pelos canais de informação oficiais do Senado, sem jamais ter sido					

Participação Política *Online* nos Parlamentos

procurado(a) por qualquer senador, assessor ou servidor da instituição					
2.10. Tenho mantido/mantive uma rede social própria para conseguir apoio, informar e interagir sobre a minha ideia					
2.11. Tenho discutido/discuti minha ideia pelas redes sociais do próprio e-Cidadania					
2.12. A análise tem atendido/atendeu às minhas expectativas					
2.13. Como autor (a) da ideia, no caso de aprovação na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, gostaria de ser consultado (a) na elaboração do projeto de lei e da análise nas demais comissões e no Plenário do Senado					
2.14. Sou autor (a) de mais de uma ideia					
2.15. Pretendo apresentar outras ideias legislativas					
2.16. Apoio ideias de outros cidadãos					

2.1 Responda aos quatro próximos itens somente se sua ideia legislativa tiver sido rejeitada pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH):

	Concordo totalmente	Concordo parcialmente	Nem concordo nem discordo	Discordo parcialmente	Discordo totalmente
2.17 Fui ouvido pela comissão (CDH) antes de rejeitarem minha ideia					
2.18 Concordo com os argumentos da comissão (CDH) para a rejeição da minha ideia					
2.19 Não tive acesso aos argumentos da comissão (CDH) para rejeitar minha ideia					
2.20 Acredito que a comissão (CDH) agiu com imparcialidade na análise da minha proposta					

2.2 Em relação às duas questões anteriores, faça um comentário ou sugestão se considerar conveniente: \_\_\_\_\_

3. Na sua opinião, como deve ser a participação do cidadão no Parlamento:

	Concordo totalmente	Concordo parcialmente	Nem concordo nem discordo	Discordo parcialmente	Discordo totalmente
3.1. Opinando e sugerindo, deixando a decisão final para os parlamentares					
3.2. Garantindo uma participação mais direta e influente do cidadão nas discussões e decisões do parlamento					
3.3. Participando efetivamente na elaboração coletiva e					

colaborativa de projetos de lei com os parlamentares e a sociedade					
3.4. Garantindo interação direta dos cidadãos com parlamentares e seus assessores					
3.5. Garantindo que o cidadão escolha os projetos que deseja colocar na pauta de votação					
3.6. Obrigando que parlamentares justifiquem seus votos a favor ou contra os projetos de lei					
3.7 Obrigando que parlamentares prestem contas à sociedade de todo seu mandato					
3.8 Tendo direito a propor impeachment a parlamentares que não atenderem às expectativas da sociedade					

3.1 Em relação à questão anterior, faça um comentário ou sugestão se considerar conveniente:

---

4. Como você conheceu o e-Cidadania:

Site do Senado	
Por meio de redes sociais	
Colega, amigo ou familiar	
Trabalho científico ou acadêmico	
Ambiente escolar	
Outros	

**Interesse e participação na política e em associações**

5. De forma geral, qual o seu grau de interesse pela política?

Muito interesse	Algum interesse	Pouco interesse	Nenhum interesse

6. Com relação às diferentes formas de participação política listadas abaixo:

	Sim, já fiz ou faço	Não fiz, mas admito fazer	Não fiz e não admito fazer	Não sei se faria ou não faria parte
6.1. Ser membro de algum sindicato				
6.2. Ser membro de associação profissional				
6.3. Participar de manifestações ou protestos				
6.4 Participar de greves				
6.5. Promover abaixo-assinados				
6.6. Assinar abaixo-assinados				
6.7. Entrar em contato com meios de comunicação social por razões políticas, éticas ou ambientais				
6.8. Entrar em contato com um político				
6.9. Distribuir material publicitário, como folhetos e cartazes, em prol de uma causa política, ética ou ambiental				
6.10. Usar ou não usar algum produto por razões políticas, éticas ou ambientais				
6.11. Comprar ou não comprar algum produto por razões políticas, éticas ou ambientais				
6.12. Participar em fórum ou grupo de discussão política na internet (blog, etc)				
6.13. Fazer parte de um				

partido político, mas sem ser militante				
6.14. Ser militante de um partido político				
6.15. Se candidatar a algum cargo político				
6.16. Assumir cargo por indicação política				

**Confiança nas Instituições**

7. Informe qual o seu nível de confiança nas seguintes instituições:

	Muita confiança	Confiança mediana	Pouca confiança	Nenhuma confiança
7.1. Igrejas				
7.2. Forças Armadas				
7.3. Terceiro setor/ONGs				
7.4. Imprensa				
7.5. Sindicatos				
7.6. Polícias				
7.7. Partidos Políticos				
7.8. Poder Legislativo				
7.9. Poder Judiciário				
7.10. Poder Executivo				
7.11. Bombeiros				
7.12. Bancos/sistema financeiro				
7.13. Sistema de Saúde Público				
7.14. Sistema de Educação Público				

### Identidade Partidária

8. Com relação à política, você se considera mais da esquerda ou mais da direita?

Extrema esquerda	
Esquerda	
Centro-esquerda	
Extrema direita	
Direita	
Centro-direita	
Nem da esquerda, nem da direita	
Não sei	

### Hábitos de uso da internet

9. Informe com que frequência você acessa:

	Todos os dias	Várias vezes por semana	Uma ou duas vezes por semana	Algumas vezes por mês	Nem todo mês	Não sei
9.1 A internet						
9.2 O site do Senado ou da Câmara dos Deputados						

### Hábitos de informação

10. Informe com que frequência você acompanha o noticiário por meio da mídia tradicional, mídia da internet ou redes sociais:

	Todos os dias	Várias vezes por semana	Uma ou duas vezes por semana	Algumas vezes por mês	Nem todo mês	Não sei
Jornal						
Rádio						
TV						
Portais de notícia						
Redes sociais						

### Dados Pessoais

11. Qual o estágio atual da sua sugestão?

Em análise na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH)	
Rejeitada pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH)	
Aguardando envio à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH)	
Projeto de Lei em tramitação	
Aprovada pelo Senado	

Participação Política *Online* nos Parlamentos

12. Sexo:

Feminino	Masculino

13. Idade:

De 16 a 20 anos	
De 21 a 30 anos	
De 31 a 40 anos	
De 41 a 50 anos	
De 51 a 60 anos	
A partir de 61 anos	

14. Cor ou raça/etnia:

Branca	
Preta	
Parda	
Amarela	
Indígena	
Sem declaração	

15. Qual a sua escolaridade completa?

Primeiro grau/Ensino fundamental	
Segundo grau/Ensino Médio	
Curso superior	
Pós-graduação/Especialização	
Mestrado	
Doutorado	
Nenhum	

16. Situação empregatícia:

Desempregado	
Trabalhador por conta própria	
Micro ou médio comerciante ou empresário	
Funcionário a serviço de comércio, empresa ou indústria	
Servidor público	
Estudante	
Aposentado ou pensionista	
Atividades do lar	
Outros	

17. Renda bruta mensal (em salários mínimos - Real)

Nenhuma	
Até 1	
De 1 a 2	
De 2 a 4	
De 4 a 6	
De 6 a 8	
De 8 a 10	
De 10 a 15	
Mais que 15	

18. Local de Residência:

Capital	
Cidade grande (mais de 500 mil habitantes)	
Cidade média (de 100 mil a 500 mil habitantes)	
Cidade pequena (até 100 mil habitantes)	
Zona rural	

19. Região que reside:

Sul	
Sudeste	
Centro- Oeste	
Norte	
Nordeste	

## **Anexo IV – Tabelas em excel com perguntas e respostas dos 40 respondentes (pesquisa 3)**

<https://drive.google.com/file/d/1MAPp886GqynyoiuBoPxybqGJFP5PjeZ/view?usp=sharing>

## **Anexo V – Tabela com análise quantitativa e qualitativa dos comentários dos respondentes (pesquisa 3)**

Análise quantitativa e qualitativa dos comentários às três questões que se referem à percepção do cidadão com relação à participação

O N° indica a quantidade de respostas à pergunta, e o “R” corresponde à palavra respondente, seguida do número relativo à ordem de preenchimento do inquérito pelos 40 usuários das tecnologias institucionais digitais de participação política do Senado do Brasil

**Questão 1. Subquestão 1.1****1) Em relação às ferramentas de participação direta do cidadão na política, como o e-Cidadania:**

Nº	AUTOR	COMENTÁRIO	TEMAS DIFERENTES EM UM MESMO COMENTÁRIO	Nº DE TEMAS
1	R.1	A ferramenta é muito inclusiva, porém, a falta de feedback das proposituras, a dificuldade de acompanhamento junto aos senadores relatores da matéria e até mesmo a impossibilidade de argumentação e defesa das matérias nas comissões ainda são entraves à efetivação do que é proposto, situação que desestimula o uso contínuo da ferramenta.	que desestimula o uso contínuo da ferramenta ferramenta é inclusiva	2
			Falta de feedback das proposituras, a impossibilidade de argumentação e defesa das matérias dificuldade de acompanhamento junto aos senadores relatores da matéria	2
2	R.2	Minha ideia legislativa está há muito tempo em tramitação e penso que deveriam ouvir o autor da proposta e outras entidades que se identificam com a ideia para que os parlamentares se aprofundem melhor na temática, pois corre risco de deturpação.	está há muito tempo em tramitação deveriam ouvir o autor da proposta e outras entidades que se identificam	2
3	R.3	O legislador entrar em contato pessoalmente com o cidadão que sugeriu o tema.	legislador entrar em contato pessoalmente com o cidadão	1
4	R.5	Impedir que os projetos sejam engavetados. Necessário maior divulgação das ideias.	Impedir que os projetos sejam engavetados. Necessário maior divulgação das ideias.	2
5	R.6	deveriam divulgar mais nos meios de tv, radio e internet	divulgar mais nos meios de tv, radio e internet	1
6	R.9	No meu caso demoraram cinco (5) anos para decidirem, sem levar em conta o que eu apresentei de fato e tomaram a decisão sem me questionar as propostas realizadas,	demoraram cinco (5) anos para decidirem e tomaram a decisão sem me questionar as propostas realizadas,	2
7	R.10	O autor de uma ideia legislativa deve ter voz durante a tramitação e durante a votação porque do modo como é feito a participação é apenas virtual, tanto para apresentar a ideia como para apoiar, passa anos e não há contato com os sujeitos da ideia, com a realidade que fez nascer a ideia, ou seja, apenas "faz de conta" e	autor de uma ideia legislativa deve ter voz durante a tramitação e durante a votação passa anos e não há contato com os sujeitos da ideia faz de conta" e morre na burocracia	3

		morre na burocracia, sem a comunicação mínima.		
8	R.11	O e-cidadania, traz a proposta de participação legislativa, no entanto, sua divulgação não é ampla e não traz afirmativa de que a sugestão de lei irá ser finalizada, pois não consta a opinião e nem parecer do legislativo quanto a proposta feita pelo cidadão.	sua divulgação não é ampla não traz afirmativa de que a sugestão de lei irá ser finalizada, não consta a opinião e nem parecer do legislativo quanto a proposta feita pelo cidadão O e-cidadania, traz a proposta de participação legislativa	3
9	R.12	Falta empenho e interesse dos congressistas em prestar mais atenção aos anseios da sociedade, em especial, às manifestações que refletem o pleno exercício e efetivação da cidadania.	Falta empenho e interesse dos congressistas	1
10	R.13	O acesso às questões não é totalmente claro e as decisões não tem explicações coerentes.	O acesso às questões não é totalmente claro. Acesso às decisões não tem explicações coerentes.	1
11	R.14	Diante das inovações tecnológicas que, em sua maioria, estão à disposição da maior parte das pessoas através das redes sociais, percebo a participação quase que em sua totalidade no que se relaciona as atividades políticas da nação. Claro, ainda falta muito para essa totalidade seja de fato alcançada. A minha sugestão seria a divulgação massiva dessa e de outras ferramentas de acesso a temas de cunho político para que a participação seja em sua totalidade, claro, daqueles que querem participar, mas não participam por falta do conhecimento da existência da mesma.	divulgação massiva dessa e de outras ferramentas	1
12	R.15	Deveriam formar uma comissão mista de especialistas e cidadãos, além de analisar a viabilidade econômica da ação e de um planejamento a médio, e longo prazo.	formar uma comissão mista de especialistas e cidadãos analisar a viabilidade econômica da ação e de um planejamento a médio, e longo prazo	2
13	R.17	Reduzir o limite para 10.000 (assinaturas)	Reduzir o limite para 10.000	1
14	R.18	Acredito que nesse sentido, uma ótima iniciativa é do vereador Gabriel Azevedo. Ele participa de um aplicativo onde todas as matérias que ele irá votar são colocadas em consulta de seus eleitores. Além disso, os eleitores podem enviar sugestões e reclamações diretamente à ele. É algo que aproxima o cidadão do parlamentar e garante a participação direta na política.	um aplicativo onde todas as matérias que ele irá votar são colocadas em consulta de seus eleitores. Os eleitores podem enviar sugestões e reclamações diretamente senador, para aproximar o cidadão do parlamentar	1
15	R.19	Deveriam garantir comunicação entre relator da ideia com o	Deveriam garantir comunicação entre relator da ideia com o	3

Participação Política *Online* nos Parlamentos

		sugestor no mínimo, por exemplo no meu caso o relator nunca me respondeu nem me mandou mensagem ou procurou. Minha maior vontade é que as ideias fossem todas públicas. Se para isso fosse preciso que então limitasse o número de ideias diárias, mas garantissem também que todas sejam expostas pelo parlamento cerca de uma semana antes, para aviso de votação para que a sociedade possa dizer como querem que seus políticos votem. E também tem que garantir que vá a votação.	sugestor no mínimo, no meu caso o relator nunca me respondeu nem me mandou mensagem ou procurou todas sejam expostas pelo parlamento cerca de uma semana antes, para aviso de votação para que a sociedade possa dizer como querem que seus políticos votem	
16	R.20	Acho que precisa ter mais pressão pra serem levadas a sério. Maior parte das vezes são abandonadas pelo senado e ficam encahadas	precisa ter mais pressão pra serem levadas a sério. MAIOR parte das vezes são abandonadas pelo senado e ficam encahadas	1
17	R.21	Apesar de minha ideia legislativa obter mais de 20 mil apoios, foi votada e decidida sem que eu pudesse ter voz. Esse tipo de decisão tende a desanimar outras pessoas a lutarem por causas que, poderiam mudar nossa sociedade para melhor, pois de que adianta nos esforçamos por algo importante, mas não termos direito de sermos ouvidos.	foi votada e decidida sem que eu pudesse ter voz. Esse tipo de decisão tende a desanimar outras pessoas	2
18	R.22	Os autores de proposições que guardem entre si certa pertinência temática, sejam estes favoráveis ou contrários aos temas propostos, deveriam ser convidados a expor (ainda que sucintamente) às senhoras Senadoras e aos senhores Senadores por quais razões propuseram o tema, bem como com eles pudesse civilizadamente dialogar - não apenas em público, em frente à TV, mas contribuindo na forma como lhes for possível. Este subscritor, por exemplo, é Mestre, Doutor e Pós-Doutor em Direito do Trabalho pela USP, para além de Professor Adjunto III da Universidade Federal de São Paulo, e um de seus temas é, justamente, o estudo das reformas trabalhistas europeias e seus impactos naqueles países. Para além de minha posição pessoal, como cidadão, tenho alta formação acadêmica FINANCIADA COM DINHEIRO PÚBLICO, sou servidor público federal e, ainda assim,	autores de proposições deveriam ser convidados a expor. JAMAIS entraram em contato comigo. ofereci-me tanto à Senadora Soraya Thronicke (PSL/MS) quanto ao Senador Paulo Paim , fui SUMARIAMENTE IGNORADO isso retira de qualquer do povo a vontade de sugerir algo ao Parlamento eles e suas equipes - e até mesmo os servidores efetivos do Senado - parecem desmerecer por completo todas essas formas de contato	4

		JAMAIS entraram em contato comigo. Ao contrário: ofereci-me tanto à Senadora Soraya Thronicke (PSL/MS) quanto ao Senador Paulo Paim (PT/RS) para contribuir acerca da discussão sobre o tema e, mesmo ambos tendo posicionamentos e equipes com concepções diametral e radicalmente opostas em relação à reforma trabalhista, fui SUMARIAMENTE IGNORADO pela equipe técnica de ambos, bem como do Senado. Logo, isso retira de qualquer do povo a vontade de sugerir algo ao Parlamento, reforçando a ideia (talvez verdadeira) de que ele, à direita, ao centro e à esquerda, está completamente distante da realidade social e do povo brasileiro. Se alguém com instrução formal como eu sentiu-se assim, pergunto: como o cidadão médio brasileiro haverá de sentir-se minimamente representado pelo Parlamento? Depois os senhores parlamentares ficam a lamentar a incompreensão da sociedade quanto ao papel por eles desempenhados, mas... eles e suas equipes - e até mesmo os servidores efetivos do Senado - parecem desmerecer por completo todas essas formas de contato popular por mim exaustivamente citadas.		
19	R.23	A plataforma do E- Cidadão e bastante limitada na participação do usuário.	plataforma do E- Cidadão e bastante limitada	1
20	R.24	Acho que deveriam ser analisadas por políticos com visão imparcial	ser analisadas por políticos com visão imparcial	1
21	R.27	Deveriam ouvir o cidadão criador da ideia legislativa para que esse esclareça seu ponto de vista e o porquê da sugestão.	Deveriam ouvir o cidadão criador da ideia legislativa	1
22	R.29	Está longe o dia em que o E-Cidadania funcionará sem influência política/ideológica	longe o dia em que o E-Cidadania funcionará sem influência política/ideológica	1
23	R.30	Esta ideia legislativa é muito importante, mas deveria ser melhor divulgada e compartilhada o relator deveria contatar com o idealizador da sugestao. Não pode simplesmente arquivar e pronto sem sequer perguntar o que o idealizador sente a respeito.	deveria ser melhor divulgada e compartilhada o relator deveria contatar com o idealizador da sugestao. Não pode simplesmente arquivar e pronto sem sequer perguntar o que o idealizador sente a respeito	2

Participação Política *Online* nos Parlamentos

24	R.31	Não adianta colocar a opção de sugestão legislativa no site, obter as 20 mil assinaturas para depois ver ela ser enterrada na CDH do Senado sem discussão.	para depois ver ela ser enterrada na CDH do Senado sem discussão.	1
25	R.33	Acho que a única coisa que teria a acrescentar, mas que já foi parcialmente exposto é que não há garantias de que algum parlamentar efetivamente fará a relatoria da sugestão. No meu caso, um senador que era ligado as igrejas pegou a relatoria APENAS para não fazer nada e impedir que a mesma fosse discutida no parlamento. Outro senador, teve a cara de pau de ir NA MINHA CIDADE fazer uma "audiência pública" e eu não fui sequer informada. Eu conhecia várias pessoas que ali estavam, um senador e um vereador eu conheço desde criança (na época em que eu ia pra igreja), e simplesmente ignoraram que seria relevante me convidar. Fui hostilizada e não pude sequer me defender. Além do mais, nessa "audiência pública", foi dito claramente por um senador que eles RODARIAM O PAÍS combatendo a ideia, ou seja, iriam utilizar a DESCULPA de fazer audiências públicas pelo país, pra fazer campanha eleitoral com pastores (únicos convidados para o evento, que só foi divulgado nesse meio. Acho que dessa minha explanação dá pra tirar muita coisa que pode dar errado. Se quiser me contatar. É da SUG 02/2015	não há garantias de que algum parlamentar efetivamente fará a relatoria da sugestão. um senador que era ligado as igrejas pegou a relatoria APENAS para não fazer nada e impedir que a mesma fosse discutida no parlamento ir NA MINHA CIDADE fazer uma "audiência pública" e eu não fui sequer informada	2
26	R.34	O trabalho para levantar 20 mil assinaturas é ignorado pelos parlamentares. Se o tema não é de interesse a articulação é pra arquivar. Não recebemos nenhum aviso e mesmo indo atrás pedem pra algum assessor escutar por 5 min e dizer que vai arquivar.	O trabalho para levantar 20 mil assinaturas é ignorado pelos parlamentares. Se o tema não é de interesse a articulação é pra arquivar Não recebemos nenhum aviso mesmo indo atrás pedem pra algum assessor escutar por 5 min e dizer que vai arquivar	3
27	R.36	JÁ DEI SUGESTOES DE REPORTAGEM PARA VARIOS CANAIS DE TV , COMO FORMA DE DIVULGAR MAIS O E-CIDADANIA, MAS NÃO OBTIVE RETORNO	DIVULGAR MAIS O E-CIDADANIA	1

28	R.37	Poderíamos ser informados do trâmite e ter a possibilidade de defendermos a nossa proposta	Poderíamos ser informados do trâmite e ter a possibilidade de defendermos a nossa proposta	1
29	R.38	O Senado deveria, quando uma ideia atingir determinado apoio, disponibilizar um técnico para ouvir o autor e já traduzir essa ideia em documento legislativo para melhor apreciação das Comissões. O autor diria sua motivação, seria ajudado no sentido de constar a Fundamentação Legal e detalhamentos da ideia (dinâmica social proposta).	disponibilizar um técnico para ouvir o autor	1
30	R.39	Acredito que essa comissão é uma excelente ideia, e tem meu total apoio!	Acredito que essa comissão é uma excelente ideia, e tem meu total apoio!	1
31	R.40	Deveria haver uma maneira do apoiante, se quiser, retirar o apoio antes da sugestão atingir o número de apoios necessários.	uma maneira do apoiante, se quiser, retirar o apoio antes da sugestão atingir o número de apoios necessários	1
			<b>TOTAL</b>	52

## QUESTÃO 2 SUBQUESTÃO 2.2

### 2) Em relação a sua ideia legislativa:

1	R.3	Não há imparcialidade quando se fala nos médicos brasileiros formados no exterior.	Não há imparcialidade	1
2	R.6	poderiam entrar em contato conosco para nos consultar	poderiam entrar em contato	1
3	R.7	Claramente, no caso do meu projetos, o currículo de educação no Brasil não comporta diretamente ensinamentos relacionados ao emocional, como eu propus no meu projetos. E isso foi usado como argumento para invalidar o projetos.	usado como argumento para invalidar o projetos.	1
4	R.9	confundiram minha proposta com outra que havia sido arquivada na Câmara dos Deputados de origem do então Deputado Jair Bolsonaro!!!!	confundiram minha proposta com outra	1
5	R.12	Pelo que fiquei sabendo por intermédio de mídia de notícias sobre política, minha ideia legislativa nº 16 de 2018 foi aprovada pelo relator com algumas alterações propostas, que achei oportunas e adequadas para a presente propositura.	Pelo que fiquei sabendo por intermédio de mídia de notícias sobre política achei oportunas e adequadas para a presente propositura	2

Participação Política *Online* nos Paramentos

6	R.13	Deveria ter sido ouvido com mais ênfase	Deveria ter sido ouvido com mais ênfase	1
7	R.14	Em relação a pergunta nº2, algumas das opções se enquadram apenas ao caso da minha proposta ter sido aprovada pelo CDH, por esse motivo não respondi, não sei se o programa aceitará a falta de resposta se não, serei obrigado a responder sem embasamento.item 7 - Não sei se posso opinar ou não já que a plataforma ainda não me avisou de nada a respeito disso. Estou aguardando.item 8 - Saber se minha proposta foi tratada com imparcialidade ou não eu não saberia responder já que, como disse, não tive nenhuma informação sobre isso, por enquanto.item 9 - Estou atento a questão da aprovação sobre a ideia legislativa, assim que tiver algo concreto uma resposta mais precisa.		0
8	R.15	sugiro uma pesquisa de opinião ao público alvo da minha idéia legislativa, além de uma pesquisa com a opinião da sociedade.	sugiro uma pesquisa de opinião	1
9	R.17	Os empresários do setor fizeram lobby contrário, pois entendiam como algo danoso para o setor. Redução do número de trabalhadores para explorar.	Os empresários do setor fizeram lobby contrário	1
10	R.18	Já havia sugerido outras matérias, mas que não tiveram a mesma repercussão. Para conseguir os apoios necessários, compartilhei em vários grupos de universidades (a matéria trata de se evitar o contingenciamento do orçamento de universidades), que foi sugerida à época dos cortes na educação em 2019. Como as outras matérias que havia sugerido não tinha esse público alvo tão claro (se tratavam de infraestrutura), se torna mais difícil que fique popular.Acredito que as sugestões do E-cidadania são aprovadas se possuem um público alvo muito claro (órgãos, sindicatos, universidades) ou se estão populares no momento (fundo eleitoral, prisão em segunda instância, etc).	Para conseguir os apoios necessários, compartilhei em vários grupos de universidades  Acredito que as sugestões do E-cidadania são aprovadas se possuem um público alvo muito claro (órgãos, sindicatos, universidades) ou se estão populares no momento	2
11	R.21	Me senti insatisfeita com a decisão em relação a minha ideia legislativa, pois, devido a tanto esforço de minha parte em prol de uma causa importante que diz respeito à tão sonhada inclusão, ouvir apenas que isso é de responsabilidade do MEC, foi no mínimo uma "indiferença", pois a inclusão é uma causa de todos e só através dela se torna possível a igualdade social.	senti insatisfeita com a decisão foi no mínimo uma "indiferença"	2
12	R.22	É decepcionante não obter qualquer contato, formal ou informal, quanto à tramitação da ideia. Parece que o instrumento se torna sem utilidade alguma.	decepcionante não obter qualquer contato quanto à tramitação da ideia. mas seria necessário que tais	1

		Claro que há temas com grande apoio popular, como aprovação da pena de morte, prisão perpétua, enfim, temas que permeiam os mais recentes debates sobre o autoritarismo reinante no Brasil. A maior parte da população, todavia, não compreende que cláusulas pétreas da Constituição Federal não podem ser tolhidas (e, em meu sentir, sequer flexibilizadas - caso da "prisão após segunda instância", lamentavelmente defendida até mesmo por quem tem ou deveria ter sólida formação jurídica). A maioria da população não é obrigada a saber desses detalhes, mas seria necessário que tais informações, ainda que de maneira simplificada, fossem levadas ao conhecimento não apenas de quem propôs a ideia legislativa, como de todos os seus apoiadores. Ademais, é impossível debater certos temas - como este que tratei - em espaço tão reduzido de linhas. Que ao menos fosse admitido, para quem assim desejasse, que algum documento (em formato Word, PDF, JPG, etc) fosse apresentado de maneira complementar à sugestão. Observe-se que, a rigor, caso se analise friamente a Sugestão que redigi, pareceria que desejo a revogação da legislação trabalhista para que nada exista em seu lugar, ou seja, que partamos rumo à desregulamentação total do direito do trabalho, uma vez que a reprivatização é vedada no ordenamento jurídico.	informações, ainda que de maneira simplificada, fossem levadas ao conhecimento não apenas de quem propôs a ideia legislativa, como de todos os seus apoiadores	
13	R.24	Eu tive acesso aos argumentos para reprovação da ideia, eu tenho certeza que ela foi parcial para a reprovação por conta do partido que ela faz parte que tem uma ideologia contrária a diminuição de impostos	eu tenho certeza que ela foi parcial para a reprovação	1
14	R.26	Gostaria que a plataforma do e-Cidadania fosse mais interativo, com algum aplicativo e comunicação com o autor da ideia, no sentido de revisar a proposta. Minha ideia foi rejeitada e eu não fui informado ou consultado.	Gostaria que a plataforma do e-Cidadania fosse mais interativa Minha ideia foi rejeitada e eu não fui informado ou consultado	2
15	R.27	Não sei se a ideia legislativa foi rejeitada, pois ainda não fui informado	Não sei se a ideia legislativa foi rejeitada, pois ainda não fui informado	1
16	R.29	A utilização de achismos e falta de conhecimento sobre o assunto por parte do senado levou a minha proposta a ser rejeitada, porém o Exército Brasileiro acatou a proposta alguns meses após o ocorrido. Se pela minha ideia ou por	A utilização de achismos e falta de conhecimento sobre o assunto por parte do senado levou a minha proposta a ser rejeitada,	1

		outros motivos, eu não sei.		
17	R.30	Nunca fui consultado pelo relator sobre o que eu defendera.	Nunca fui consultado pelo relator	1
18	R.31	Não adianta colocar a opção de sugestão legislativa no site, obter as 20 mil assinaturas para depois ver ela ser enterrada na CDH do Senado sem discussão.	ela ser enterrada na CDH do Senado sem discussão	1
19	R.32	Creio que muitos dos questionamentos acima seriam melhor respondidos com sim/não.		0
20	R.34	Os argumentos são infantis e sem embasamento. Vergonhoso!!	Os argumentos são infantis e sem embasamento. Vergonhoso!!	1
21	R.36	NÃO FUI INFORMADO SE A MINHA PROPOSTA FOI ACEITA PELA (CDH)	NÃO FUI INFORMADO SE A MINHA PROPOSTA FOI ACEITA	1
22	R.37	Não sei se foi aceita.	Não sei se foi aceita	1
23	R.38	A ideologia do Parlamentar deve ter influenciado seu parecer.	A ideologia do Parlamentar deve ter influenciado seu parecer	1
			<b>TOTAL</b>	25

**QUESTÃO 3 SUBITEM 3.1****3. Na sua opinião, como deve ser a participação do cidadão no Parlamento:**

1	R.2	Se de fato ouvissem a sociedade, haveria mais processos de impeachment e o atual presidente, o Sr. Jair Bolsonaro já estaria em um processo de impeachment, pois errou e faltou com decoro muito mais vezes que a ex-presidente Dilma e entendo que foi um golpe e não um processo legítimo de impeachment.	Se de fato ouvissem a sociedade haveria mais processos de impeachment	2
2	R.3	Da mesma maneira que colocamos deveríamos poder tirar.	Da mesma maneira que colocamos deveríamos poder tirar	1
3	R.5	A ideia legislativa precisa passar nas mãos do político sugerido pelo autor da ideia legislativa e por outro sorteado.	A ideia legislativa precisa passar nas mãos do político sugerido pelo autor da ideia legislativa e por outro sorteado.	1
4	R.7	Esse sistema poderia ser feito online, via computador ou aplicativos. A qualquer momento, o impeachment poderia ser pedido por qualquer pessoa,	sistema poderia ser feito online, via computador o impeachment poderia ser pedido por qualquer	2

		e se juntasse assinaturas online suficientes de descontentamento, o político seria deposto.	peessoa	
5	R.12	Não considero que seja esta uma alternativa capaz de promover e preservar a representatividade no legislativo, haja vista ser temeroso expor um parlamentar ao crivo de opinião de tão grande massa de eleitores que estejam opostos aos seus ideais de representatividade no parlamento. Quero dizer que, seria facilmente prejudicado pelos opositores de sua ideologia representativa diversa.	Não considero que seja esta uma alternativa capaz de promover e preservar a representatividade	1
6	R.13	O cidadão que vivencia as necessidades diárias tem condições de expor sua realidade e reivindicar soluções de maneiras mais ativa.	O cidadão que vivencia as necessidades diárias tem condições de expor sua realidade e reivindicar soluções de maneiras mais ativa	1
7	R.14	A participação realmente ativa do cidadão na política é uma questão pessoal e deve ser levado em consideração o interesse deve ser despertado. Uma consciência política se estabelece a partir do momento que o indivíduo se encontra distante de pensamentos ideológicos partidários e se encontra com a política como ciência de fato. Para se alcançar isso é necessário que haja uma educação política que deve começar da escola básica, economia, leis, deveres, diretos, deveres de presidente, governadores, prefeitos, deputados estaduais e federais e vereadores. Quando o cidadão não tem o entendimento de cada uma se torna mais fácil a ação de atores da corrupção ativa se manifestarem.	A participação realmente ativa do cidadão na política é uma questão pessoal	1
8	R.15	Servir a sociedade e divergir de opinião faz parte da democracia.	Servir a sociedade e divergir de opinião faz parte da democracia.	1
9	R.17	As pautas estão sendo manipulada por empresários, PLs também são elaboradas para favorecer determinados setores e quando não, são para explorar os trabalhadores. Outra situação são as pautas estão sendo manipulada por empresários	As pautas estão sendo manipuladas por empresários e são manipuladas para favorecer certos setores	1
10	R.19	Seria ótimo no meu entender no caso como escolhi as respostas pois aí sim faria valer o primeiro artigo da constituição que diz que o poder emana do povo. De uma anos para cá é que não tem acontecido nos parlamentos. Tem sido interpretado como: O povo dá todo poder ao político e o político tem que	Seria ótimo (impeachment)	1

Participação Política *Online* nos Parlamentos

		virar as costas ao povo e nem precisa fazer o que entende mas o que quiser e for melhor para ele não importa o que seja ou se até mesmo o povo sofra.		
11	R.21	O cidadão deveria, com certeza, ser mais ouvido, com participação real sobre os trâmites de votação. Ter o direito de saber com mais dignidade, o motivo da recusa de sua ideia e poder argumentar sobre a mesma, pois o fato de apenas saber a resposta faz nos sentirmos impunes, excluídos da situação.	O cidadão deveria, com certeza, ser mais ouvido. Ter o direito de saber com mais dignidade, o motivo da recusa de sua ideia com participação real sobre os trâmites de votação faz nos sentirmos impunes, excluídos da situação	3
12	R.22	A participação popular deve ser incentivada ao máximo, mas o mandato parlamentar não pode correr riscos em decorrência da chamada "expectativa da sociedade". Democracia NÃO É, sob qualquer hipótese, a "vontade da maioria" que, em verdade, desejam tornar como ditadura da maioria, e sim o governo da maioria e sim PROMOÇÃO DE DIREITO ÀS MINORIAS, protegendo-as das eventuais maiorias formadas. Por vezes o parlamentar se desgasta ao proteger direitos de minorias e acaba sendo taxado como "inimigo da sociedade", ou então "defensor de bandidos", etc. Num Estado Democrático de Direito, nem mesmo o Parlamento tem o direito de vincular-se ao senso comum, bem representado pela frase "bandido bom é bandido morto". Não! Bandido bom é bandido preso. Policial bom não é aquele que mata, e sim o que prende - e somente mata quando sua própria vida ou a vida de outras pessoas assim o exijam. É a ÚLTIMA das soluções possíveis. Se tais barreiras para além do senso comum não conseguirem ser minimamente compreendidas por mais de 80% da população, a ditadura do senso comum da maioria continuará a triunfar.	o mandato parlamentar não pode correr riscos A participação popular deve ser incentivada ao máximo	2
13	R.24	Claramente devia ter um meio fácil de pedir impeachment de certos parlamentares que não estiverem fazendo algo notável para a população brasileira.	devia ter um meio fácil de pedir impeachment	1
14	R.30	Muitos parlamentares só visam e analisam o que lhes convém sempre com parcialidade.	Muitos parlamentares só visam e analisam o que lhes convém sempre com parcialidade.	1
15	R.31	Quanto maior o controle real do parlamento por parte dos eleitores, melhor.	Quanto maior o controle real do parlamento por parte dos eleitores, melhor	1
16	R.34	Nem um anteprojeto feito por Ministros do STJ, Desembargadores e	Nem um anteprojeto feito por Ministros do STJ,	2

		advogados é ouvido. Imagine um cidadão. As decisões são mais por crenças populares do que por dados e números.	Desembargadores e advogados é ouvido. Imagine um cidadão As decisões são mais por crenças populares do que por dados e números.	
17	R.35	Creio que a participação deva ser feita com consulta ao preponente da proposta, onde ela tenha vez e voz de poder explicar-se sobre a sua ideia, seja através de conserva com o senador que está com a proposta, onde ainda, discutida no plenário da própria CDH, pois o espaço dado no "ideia legislativa" é muito limitado e facilita muito, assim, o não engajamento por parte da sociedade, que não tem a ideia completa, apenas um resumidíssimo escopo dela.	Participação com consulta ao preponente da proposta espaço dado no "ideia legislativa" é muito limitado	2
18	R.38	Primeiro, a exemplo de outros países, que haja um recall de cada parlamentar, ouvindo sua base (seria melhor com o voto distrital) então que se faça por estado da Federação. Segundo. Leis deveriam ter sua eficácia avaliada pelo Parlamento, ouvindo-se a sociedade, pois o Brasil tem milhares de leis, das quais muitas são ou ineficazes ou inaplicáveis ou ainda estão desatualizadas. O Congresso tem que se conscientizar de que quantidade de leis não é qualidade das leis.	que haja um recall de cada parlamentar, ouvir a sociedade O Congresso tem que se conscientizar de que quantidade de leis não é qualidade das leis	3
19	R.39	Sendo o impeachment votado por outros parlamentares, discordo pois poderiam haver processos movidos por meras questões políticas para remover políticos adversários. Aqueles melhores articulados teriam literalmente a possibilidade de remover seus inimigos do cargo.	o impeachment votado por outros parlamentares, discordo	1
20	R.40	O melhor seria implantar o Parlamentarismo ou o Semipresidencialismo tipo português. Isso permite a devolução do poder de decisão à sociedade, por meio da eleição de novos deputados e governo quando eles falham.	Isso permite a devolução do poder de decisão à sociedade	1
			<b>TOTAL</b>	29

**Total comentários: 31+23 +20 – (74)**

**Total após divisão 52 +25+ 29 – (106)**

**Categorias:**

1. autor não é ouvido, informado, sem feedback (28) —(Precisa ouvir e informar autor)
2. Procurei senador, não fui atendido (3) —(Não fui recebido)
3. Cidadão precisa ter mais voz durante a tramitação e/ou na política (6) —(Mais voz ao cidadão)
4. Parlamentares são indiferentes, parciais ou sem empenho não discutem a proposta e arquivam/criticas (26) – (Problemas senadores)
5. insatisfação e desestímulo cidadão (5) —(desestímulo participação)
6. Problemas da ferramenta e sugestões para melhorar (19) —(Problemas/sugestões e-Cidadania)
7. Impeachment ( recall parlamentar) a favor(8) contra (3)- total (11)—(recall parlamentar)
8. Elogio parlamentar e ferramenta (3) - elogios
9. Outros (5)

## **Anexo VI Entrevista Alisson Bruno Dias de Queiroz (coordenador da plataforma e-Cidadania, do Senado do Brasil (Pesquisa 4)**

Alisson Queiroz : [alissonb@senado.leg.br](mailto:alissonb@senado.leg.br)

**Perguntas enviadas por email em 12/10/2020.**

**Respostas enviadas por email em 6/11/2020**

Prezado Alisson Queiroz.

Obrigada por participar da entrevista. Em primeiro lugar, preciso de autorização para divulgar o seu nome na tese. Em trabalhos científicos, é preciso obter essa autorização. Você autoriza? **Sim, autorizado.**

### **PERGUNTAS**

**1) Entrevistadora:** O resumo que fiz mostra que a maior insatisfação dos internautas é em relação à falta de comunicação do Senado com eles. A maioria alega que nunca foi contatada e que jamais recebeu qualquer informação sobre a tramitação de suas propostas. Você já sabia disso, ou melhor, alguém já reclamou diretamente a você? Há algum projetos para tentar envolver mais o cidadão nos processos de decisões, como ser convidado para explicar suas propostas, receber informação pessoal sempre que houver novidade sobre sua proposta, entre outras?

**Resposta** Todos os autores de ideias legislativas são informados por e-mail da tramitação de suas ideias até a decisão da CDH, transformando em proposição ou a arquivando. Infelizmente, por limitação tecnológica, ainda não fazemos o mesmo com os apoiadores das ideias. Já sabemos dessa deficiência há anos. Esperamos ter essa funcionalidade em breve, inclusive ampliando as notificações para todo o período de tramitação da ideia, desde quando são convertidas em proposições, no Senado, passando pela Câmara até chegar no Presidente da República. Dessa forma, o usuário estará ciente de todo o caminho percorrido por sua proposta.

No caso dos eventos interativos, algumas perguntas encaminhadas pelo público geralmente são respondidas ao vivo pelo senador ou palestrante. Além disso, há parcerias com a TV Senado, que exhibe as perguntas na tela da TV e utiliza outras perguntas dos cidadãos nos programas Fala Senador e TV Live debate. O convite de autores de ideias legislativas para prestarem mais informações ou participarem de audiências públicas fica a cargo das Comissão. Tivemos casos em que os autores das ideias foram convidados ou participaram das audiências. Em breve, retornaremos com a ferramenta para que as pessoas possam sugerir melhorias no texto das proposições, comentando diretamente sobre os dispositivos. Há projetos de Senadores nesse sentido também. ([PRS 20/2019](#) – [PRS 35/2020](#) - [PRS 36/2019](#)).

**2) Entrevistadora:** Qual tem sido, em geral, o envolvimento dos senadores com os cidadãos no processo de participação? Pelas minhas pesquisas, parece que esse envolvimento é mais da equipe do e-Cidadania, além da votação na CDH. Você sente que há falta de interesse dos senadores em lidar diretamente com o cidadão ou seria o desconforto em dividir poder com o cidadão?

**Resposta** Além dos tramites ordinários da CDH em relação às Ideias Legislativas, tem sido muito positiva a participação dos cidadãos nos eventos interativos que, por muitas vezes, têm seus questionamentos respondidos ao vivo ou posteriormente em alguns casos. Na maioria dos eventos,

inclusive sabatinas de grande repercussão nacional, os senadores têm dedicado parte do tempo para a participação popular. Outra interação mais direta é na 'adoção' de ideias que estão disponíveis no Portal. Senadores se interessam pelas propostas da sociedade e para adiantar o processo, eles apresentam essas propostas em seus nomes e citam que a ideia tem origem popular ([PL 3657/2020](#) – [PEC 41/2017](#) – [Ideia em Libras](#) ).

**3) Entrevistadora:** Escreva sobre algumas barreiras da plataforma. Você já havia me falado que faltam servidores e pessoal do Prodasen para desenvolver novas habilidades. Essas informações ainda estão atuais? Quais outras? Falta melhorar a infraestrutura, investir mais em tecnologia, equipamentos? Falta vontade política? Qual sua percepção pessoal sobre isso?

**Resposta** A equipe do e-Cidadania tem se esforçado diariamente para colocar em prática todos os projetos que trazem melhorias ao Portal e a integração com as áreas internas do Senado para valorizar e dar mais efetividade à participação popular. Vemos que melhorias no portal são essenciais, mas não são suficientes para fazer com que a participação realmente funcione. Por isso, trabalhamos melhorando o relacionamento com os senadores, as comissões, a Secom e qualquer área que possa impactar direta ou indiretamente na participação popular. Uma grande deficiência que temos é a falta de pessoal de tecnologia. Sempre tivemos o apoio de somente um servidor do Prodasen, sem dedicação exclusiva, para dar manutenção e desenvolver o portal.

**4) Entrevistadora** Escreva sobre alguns projetos ou propostas para aprimorar a plataforma, inclusive, se houver, para possibilitar maior inclusão. Pelos dados da pesquisa, o perfil dos usuários continua o mesmo de décadas. Em geral são homens brancos, com maior grau de educação formal, moradores de capitais e grandes cidades.

**Resposta:** Lançamos nesta semana a Oficina Legislativa nas escolas para promover a participação de estudantes por meio da elaboração de ideias legislativas. Estamos renovando a ferramenta para que o cidadão possa apontar os dispositivos a serem retirados ou alterados nos projetos de lei, além de poderem comentar sobre os dispositivos. Para promover a inclusão, temos ampliado a parceria com a Ouvidoria para que os usuários sem acesso à internet possam enviar ideias legislativas e participar dos eventos. Recentemente lançamos a possibilidade de envio de ideias legislativas por vídeo em Libras. Acreditamos que o público que tem utilizado o portal, tanto pela internet quanto pelo telefone, é bem diverso, até porque são mais de 15 milhões de pessoas cadastradas de todos os estados. Além disso, temos acesso e participação de pessoas que moram no exterior.

**5) Entrevistadora:** Vou te deixar a vontade, nesta pergunta, para fazer qualquer complemento que considerar necessário.

## **Anexo VII Entrevista com Washington Manoel Brito (coordenador da Portal do Senado do Brasil na internet (Pesquisa 4)**

**Washington Manoel Brito** – [wgto@senado.leg.br](mailto:wgto@senado.leg.br)

**Perguntas enviadas por email em 12/10/2020.**

**Respostas enviadas em 23/10;2020, parte por email e parte por mensagem de Whatsapp**

Prezado Washington.

Obrigada por ter aceitado participar da entrevista. Em primeiro lugar, preciso que você me autorize a divulgar o seu nome na tese. Você autoriza? **Pode divulgar meu nome sem problema algum.**

### **PERGUNTAS**

**1) Entrevistadora:** O resumo que fiz mostra que a grande insatisfação dos internautas do e-Cidadania é com a falta de comunicação do Senado com eles. A maioria alega que nunca foi contatada e que jamais recebeu qualquer informação sobre a tramitação de suas propostas. Essa reclamação passa pela transparência do website do Senado, que tem sido aprimorada ano a ano com base nas regras da UIT (União Interparlamentar). Você já sabia desse tipo de insatisfação do cidadão? Há algum projetos do Senado para tentar melhorar a transparência das informações aos cidadãos e envolve-lo mais nos processos de decisões?

**Resposta:** O programa e-cidadania precisa mesmo de uma reformulação e de uma aplicação que permita, de maneira mais intuitiva, a participação de todos. Uma primeira sugestão seria a criação de um APP para participação direta do cidadão na avaliação das proposições e de audiências públicas. A pergunta que devemos responder também é se esse é o interesse da Casa, se essa participação é mesmo para valer. Hoje não é!

**2) Entrevistadora:** As pesquisas também apontaram falta de envolvimento do senador com a participação política. Por que você acha que isso ocorre? Há algum projetos ou proposta para que a página do Senado seja mais estimulante à participação do senador ou não há, de fato, interesse do parlamentar em se envolver diretamente com o cidadão por medo de dividir o poder com a sociedade? O que você acha?

**Resposta:** Pergunta difícil e de fácil resposta. Como cidadão, minha avaliação é que a participação popular pressiona os parlamentares por iniciativas que beneficiam a sociedade, mas que é de difícil aprovação no ambiente político.

**3) Entrevistadora:** Dados da pesquisa demonstraram que o perfil dos usuários continua o mesmo de décadas. Em geral são homens brancos, com maior grau de educação formal, moradores de capitais e grandes cidades. Há alguma proposta para que a página do Senado seja mais inclusiva?

**Resposta:** Esses dados são os mesmos que observamos. Os usuários do Senado são cidadãos de 24 a 29 anos, os que mais consomem o portal Senado. Estamos com um projetos no nosso núcleo de inovação em parceria com a UnB (universidade de Brasília) de reavaliação, principalmente, da página da matéria (pagina de proposição). Vamos propor uma reformulação completa depois de ouvir os estudantes e principais usuários (professores, advogados, jornalistas, juristas e até ministros). Agora,

no início de novembro, iremos publicar uma nova primeira página voltada, principalmente, para navegação em dispositivos móveis. Acreditamos que isso vai trazer mais engajamento ... os números nos mostram que 65%, em média, se dá por dispositivos móveis. O acesso ao portal e-Cidadania, por dispositivos móveis, é acima de 90%.

**4) Entrevistadora:** O que você acha que falta na página do Senado para que atenda mais ao cidadão em questão de participação política e ajude a resgatar a confiança no parlamento e nos parlamentares?

**Resposta:** Ferramentas de fácil acesso, como APPs, numa linguagem simples, com campanhas de divulgação e se utilizando dos veículos de comunicação disponíveis na Secom (Secretaria de Comunicação do Senado).

**5) Entrevistadora:** Vou te deixar a vontade, nesta pergunta, para fazer qualquer complemento que considere necessário.

### **Resposta por What'sapp (gravada em áudio) Segue gravação**

**1)** O e-Cidadania, neste momento, está passando por um revés com algumas páginas em manutenção, e, nesse momento, não é possível que qualquer pessoa participe dos projetos que estão em discussão na Casa. É importante ressaltar, né? Como que um programa de participação popular tão importante demora tanto tempo para que a manutenção seja feita e que não tenha a prioridade devida para que isso ocorra? Não sei te responder porque isso foge da nossa área de portais e ela entra na parte de sistemas, que é um problema, hoje, do Prodasen (Secretaria de Informática do Senado) junto com a SGM (Secretaria-Geral da Mesa do Senado).

**2)** Você me pergunta se eu acho que o e-cidadania funciona. Eu acho que não funciona. Não funciona, como está, para o parlamentar. Ele não entende que o voto, que há uma grande maioria ou tem uma influência de classe ou não, seja tão relevante para uma tomada de decisão. A minha avaliação é muito cética com relação a isso. Está em curso um pedido da SGM para que a forma de participação popular se dê de maneira diferente, isto é, vai ser necessário que o usuário faça uma identificação para que possa fazer a votação. Hoje, a identificação são os perfis tanto do facebook quanto do instagran. Mas é muito provável que a gente use também uma aplicação que é do governo Federal que é de login único. Isso vai ser obrigatório para a participação. Minha avaliação é que dessa forma a gente vai ter uma diminuição na quantidade de pessoas participando do programa.

**3)** Em relação ao nosso projetos junto com o pessoal da UnB, a ideia é a seguinte: nós estamos chamando o pessoal de design da UnB para que faça uma avaliação da nossa página, e a gente quer incluir nessa página as informações de pessoas de toda ordem, das mais simples, desde um usuário que tenha interesse numa matéria em discussão no Senado até um ministro. Então, isso para que qualquer um que nunca entrou no Portal do Senado possa navegar por essa página e entender qual é o fluxo de votação e entender como é que isso se dá: de onde vem, para onde vai, quais são os prazos para isso ser aprovado. Isso é um desafio enorme, mas nós temos isso como um desafio interessante e quem sabe, no início do ano que

vem, a gente já tenha um resultado para essa página. Essa é uma grande novidade. Eu acho que a gente vai fazer algo diferente de outros parlamentos.

**4)** E com relação ao que você me pergunta sobre o que a gente pode fazer para melhorar o e-Cidadania, nós temos que criar ferramentas de participação mais simples que não no portal. Você e a maioria das pessoas usam o seu celular como forma de participação em qualquer coisa, para compras em supermercados a qualquer outra coisa. Então, a gente precisa mudar esse foco. Sair da página de internet como ela é hoje e pensar em outras aplicações. Eu acho que isso é fundamental. Mas, mais do que isso, e que é a grande dificuldade, o parlamentar quer isso? Essa é uma pergunta muito interessante e a minha resposta é que não quer. Na minha avaliação, e como cidadão, naturalmente, eu avalio que eles fazem muito “tenho, quero ser transparente e ativo”, mas na verdade, não querem, porque isso implica em comprometimento que às vezes o expõe e , às vezes, não é bem visto. Veja o envolvimento do senador com o dinheiro na cueca! Então, às vezes, a gente fica meio frustrado. Você me pegou num dia em que estou meio revoltado com o Senado. Então, eu tô muito frustrado, mas é só hoje. Amanhã, a gente começa de novo e vamos trabalhar para melhorar. Então resolvi fazer essas considerações em audio para ver se você entende melhor. E sim, bom trabalho e, é claro, você pode divulgar o meu nome lá na tese, sem problema nenhum.



