



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA - IPOL

ANÁLISE SOBRE A PARTICIPAÇÃO E ACCOUNTABILITY SOCIAL
NO PROGRAMA E-CIDADANIA DO SENADO FEDERAL

FERNANDA AKEMI ARAI

BRASÍLIA

2018

FERNANDA AKEMI ARAI

ANÁLISE SOBRE A PARTICIPAÇÃO E ACCOUNTABILITY SOCIAL
NO PROGRAMA E-CIDADANIA DO SENADO FEDERAL

Monografia apresentada ao Instituto de Ciência Política, como requisito para a obtenção do grau de bacharel em Ciência Política na Universidade de Brasília.

Professora orientadora: Professora Graziela Dias Teixeira.

Examinador: Professor Paulo César Nascimento

BRASÍLIA

2018

FERNANDA AKEMI ARAI

ANÁLISE SOBRE A PARTICIPAÇÃO E ACCOUNTABILITY SOCIAL
NO PROGRAMA E-CIDADANIA DO SENADO FEDERAL

Monografia apresentada ao Instituto de Ciência Política, como requisito para a obtenção do grau de bacharel em Ciência Política na Universidade de Brasília.

BANCA EXAMINADORA

Professora Graziela Dias Teixeira
Professora-Orientadora

Professor Paulo César Nascimento
Professor-Examinador

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar a participação e accountability social presentes no Programa E-Cidadania, cuja finalidade é proporcionar participação no Processo Legislativo do Senado Federal por meio digital. O trabalho foi desenvolvido por meio de análise bibliográfica e entrevista semiestruturada. Ao final do trabalho foi possível inferir que o Programa E-Cidadania pode ser utilizado como ferramenta de accountability a partir da participação por meio institucional, contribuindo para o desenvolvimento da democracia digital.

Palavras-chave: Participação. *Accountability* Social. Democracia Digital.

ABSTRACT

This paper aims to analyze the participation and social accountability present in the E-Cidadania Program, whose purpose is to provide participation in the legislative process of the Federal Senate of Brazil through a digital platform. The work was developed through bibliographic analysis and semi-structured interviews. At the end of the study it was possible to infer that the E-Cidadania Program can be used as an accountability tool based on institutional participation, contributing to the development of e-democracy.

Key words: Participation, Social Accountability, e-Democracy.

LISTA DE TABELAS E FIGURAS

GRÁFICO 1: Domicílios em que havia utilização da Internet

GRÁFICO 2: Domicílios com acesso à internet, por tipo de equipamento utilizado

GRÁFICO 3: Total de Ideias Legislativas e Total de Autores

GRÁFICO 4: Total de Apoios e Total de Apoiadores de Ideias Legislativas

GRÁFICO 5: Evento Interativo, Dados de Participação

GRÁFICO 6: Cidadãos Votantes por Números de Votos

TABELA 1: Fatores Limitantes para a Utilização da Internet

TABELA 2: EGDI Apresentado no Relatório de 2016

TABELA 3: EGDI Apresentado no Relatório de 2018

TABELA 4: Total de Ideias Legislativas por Situação

TABELA 5: Ideias Legislativas Convertidas em Projetos de Lei

TABELA 6: Ranking dos Dez Eventos com Mais Participação

TABELA 7: Número de Participantes e Perguntas por Tipo de Evento

TABELA 8: Total de Eventos Interativos Acumulados Desde 2012

TABELA 9: As Dez Matérias Mais Votadas Pela Ferramenta Consulta Pública

TABELA 10: Total de Consultas Públicas Acumuladas Desde 2013

FIGURA 1: E-cidadania

FIGURA 2: Cadastro de Ideia Legislativa

FIGURA 3: Evento Interativo

FIGURA 4: Consulta Pública Aberta

FIGURA 5: Consulta Pública Fechada

LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS

CDH – Comissão de Direitos Humanos e

CF – Constituição Federal

EGDI - Índice de desenvolvimento do e-governo

IBGE - Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

LAI – Lei de Acesso a Informação

LIBRAS – Linguagem Brasileira de Sinais

MPU – Ministério Público da União

ONU – Organização das Nações Unidas

PNE – Portadores de Necessidades Especiais

PLS – Projeto de Lei do Senado Federal

SUG – Sugestão

TCU – Tribunal de Contas da União

TIC – Tecnologias de Informação e Comunicação

SUMÁRIO

1. Introdução	8
1.1 Metodologia	8
2. Democracia	10
2.1 Democracia Participativa.....	10
2.2 Participação e Cidadania no Brasil.....	11
3. Accountability	13
3.1 Accountability Social	14
4. Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC)	17
4.1 Panorama das TIC's no Brasil.....	19
5. Democracia Digital	24
6. E-Cidadania	29
6.1 Senado Federal	29
6.2 Programa E-Cidadania.....	30
6.3.1 A Ideia Legislativa.....	31
6.3.2 Evento Interativo.....	32
6.3.3 Consulta Pública.....	34
7. Participação no e-cidadania e Accountability Social	37
8. Considerações Finais	46
9. Referências Bibliográficas	48
10. Apêndice	53

1. INTRODUÇÃO

O trabalho apresenta aspectos específicos em relação à democracia participativa, como a ampliação dos meios de democracia participativa e sua relação com as novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs). E também destaca a importância da Participação e da Accountability Social como consequência, partindo da análise da promulgação de leis e de incentivos como o programa e-cidadania para a aproximação da sociedade civil com as decisões da administração pública.

Os referenciais teóricos serão pautados nos conceitos de Accountability Social, a maneira como ela ocorre na sociedade, suas implicações para o funcionamento da máquina pública e em especial a aproximação dos cidadãos e de suas demandas para com as decisões públicas. Serão ainda abordados os conceitos de Democracia Participativa, em que o voto não é a única instância de participação do representado, e conceitos advindos da utilização das TICs, com ênfase na internet, como a Democracia Digital.

A proposta é analisar o programa e-cidadania, do Senado Federal a partir dos conceitos de democracia participativa e de accountability social, tomando como referência os dados obtidos com o Relatório de Desempenho, divulgado pelo próprio programa.

A apresentação do programa responderá a questionamentos sobre quais suas formas de acesso, de que maneira ocorre a participação por meio dessa ferramenta, as limitações à participação, como se dá o reconhecimento da participação nas reuniões interativas do Senado Federal e, finalmente, como funcionam as ferramentas do programa.

1.1 Metodologia

O trabalho foi realizado por meio de pesquisa bibliográfica. Serão utilizados, livros, teses, artigos acadêmicos e obras de autores como Leonardo Avritzer, Fernando Filgueiras, Catalina Smulovitz, Henrique Peruzzotti, Pierre Lévy, Carole Pateman, José Antônio Pinho, Ana Rita Sacramento, Hanna Pitkin, Sérgio Silveira, Cristiano Faria, Wilson Gomes, Manuel Castells, entre outros. O levantamento de dados utilizados na pesquisa foi obtido por meio do relatório de desempenho, fornecido pelo programa e-cidadania.

A técnica de pesquisa utilizada nesse processo incluiu entrevista semiestruturada, com o objetivo de compreender o desenvolvimento do programa e-cidadania, sua proposta de aproximação entre a sociedade e os meios de democracia participativa através da utilização da tecnologia de informação e comunicação. A pesquisa também abrange análise sobre a efetividade do programa com base nas respostas obtidas na entrevista e nos dados obtidos no relatório de desempenho, além das expectativas futuras para a ampliação do programa e consequentemente da participação.

A entrevista semiestruturada foi realizada através de questionário, aplicado pessoalmente ao coordenador do programa E-cidadania, Alisson Bruno Dias de Queiroz.

Este trabalho está dividido, além da introdução e das considerações finais, em seis capítulos. O primeiro trata da democracia participativa, bem como sua introdução no âmbito legal e jurídico por meio da Constituição Federal de 1988. No segundo capítulo são apresentados conceitos de accountability, e especialmente da accountability social. O terceiro capítulo trata das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), como meios de acessibilidade e instrumentos de participação social. No quarto capítulo é realizada uma abordagem sobre o funcionamento da democracia digital. O quinto capítulo trata especificamente do programa e-Cidadania, do Senado Federal, evidenciando seus instrumentos e seu funcionamento. Por último, é realizado no sexto capítulo uma análise sobre a relação entre o programa e-Cidadania e accountability social, analisando a participação dos cidadãos com base em dados providos pelo próprio programa.

2. DEMOCRACIA

2.1 Democracia participativa

Carole Pateman¹, principal expoente da Democracia Participativa retoma o conceito de democracia participativa, desenvolvendo sua teoria com base nos autores clássicos como Rousseau, John Stuart Mill e George D. H. Cole.

Rousseau destaca as situações para que a participação se torne possível, entre elas: cidadãos precisam de igualdade econômica e homogeneidade social, vez que grandes discrepâncias poderiam influenciar a participação; é necessário que cidadãos sejam independentes ao votar, porém as decisões são tomadas através de um consenso e existe a necessidade de cooperação, pois os resultados serão igualmente compartilhados por todos.

Uma das principais funções da participação para Rousseau é o seu caráter educativo, pois constitui uma forma de cidadania mais completa, em que o individualismo precisa ser superado para que a conciliação de interesses possa ser mais facilmente aceita, aumentando a sensação de pertencimento a sociedade e fazendo com que o indivíduo se sinta parte do todo, internalizando e aceitando as regras sociais. (HELD apud BORGES, 2013, p. 50)

Tendo como ponto de partida os ideais democráticos da cidade-Estado de Rousseau, Mill transpõe esses ideais para o Estado moderno, regionalizando a participação para que o conhecimento político possa ser alcançado a partir de demandas próximas a realidade dos indivíduos, reconhecendo as dificuldades da participação nas demandas do Estado como um todo. Mill considera que o princípio da participação se daria dentro das indústrias, onde o cidadão iniciaria a experiência democrática através de demandas internas, adquirindo conhecimento para aplicá-los posteriormente à participação política nas decisões coletivas governamentais. (BORGES, 2011, p. 53)

¹ PATEMAN, Carole. Participação e teoria democrática; tradução de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

Mill classifica como verdadeira democracia aquela em que todos os indivíduos têm acesso à expressão política, construindo um ideal democrático que seja capaz de transcender as barreiras entre Liberais e Conservadores e seus partidos políticos. Mill apoiava o sufrágio para homens e mulheres, a igualdade democrática entre os indivíduos e a soberania popular são um dos temas centrais de sua teoria, ampliando a participação ativa na regulação dos poderes governamentais. (MILL apud. CORVAL, 2015, p. 260)

Na visão de Mill, as experiências participativas formariam indivíduos conscientes, que descobririam cada vez mais suas necessidades e interesses, desenvolvendo o sentimento de pertencimento a sociedade, criando uma cultura cívica, que estimularia a solidariedade e gerando melhoria da representação, tanto na escolha de representantes quanto na qualidade da representação.

Segundo Pateman (1992), a participação deve ser analisada a partir do comportamento das instituições e dos indivíduos, de acordo com a autora, a expansão dos meios participativos não dependem apenas de iniciativas Estatais, podendo surgir através da vivência cotidiana, em que a participação capacita o cidadão e por meio da participação o cidadão pode se educar politicamente.

2.2 Participação e Cidadania no Brasil

A Constituição Federal de 1988 marca o fim do Regime Militar e a redemocratização do Estado brasileiro, reestabelecendo as eleições diretas para os cargos de presidente da República, governador de Estado e prefeito de municípios, além da instalação do sistema pluripartidário.

As principais mudanças no texto constitucional estão centradas no direito cidadão, como o direito ao voto para analfabetos, voto facultativo para os cidadãos entre 16 a 18 anos de idade, além de incluir mecanismos que possibilitam a democracia direta e participativa.

Apelidada de Constituição Cidadã por Ulysses Guimarães, a Constituição Federal de 1988 instituiu o plebiscito, o referendo e a participação popular.

O plebiscito e referendo foram regulamentados pela Lei nº 9.709/98. Ambos dependem de aprovação do Congresso Nacional para serem exercidos. Conforme a lei que os regulamenta,

o plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, enquanto o referendo é convocado com posterioridade. Nos dois institutos, o objetivo é a consulta popular por meio de votação por maioria simples.

A iniciativa popular, por sua vez, também regulamentada pela Lei nº 9709/98, é o exercício da soberania popular a partir de um projeto de lei elaborado por um grupo de cidadãos e submetido ao Poder Legislativo.

É no regime da democracia representativa que se desenvolvem a cidadania e as questões da representatividade, que tende a fortalecer-se no regime da democracia participativa. A Constituição combina representação e participação direta, tendendo, pois, para a democracia participativa. (SILVA, 1998, p. 141)

A democracia participativa continua em expansão no Brasil, Silva (2018, p.11), desenvolve um novo conceito Instituições Deliberativas Participativas (IDP), para denominar a criação dos diversos espaços de representação e participação nas decisões políticas, criadas por intervenção estatal, configurando formato institucional híbrido, contando com a participação de atores governamentais e representantes de organizações da sociedade civil.

Para Pogrebinski e Ventura (2017), as IDPs constituem um amplo e diversificado leque de experimentalismos democráticos que exerce uma função de duas vias em sua dinâmica de funcionamento. De um lado, elas oferecem aos cidadãos maiores possibilidade de atuação (seja de forma individual ou inserida em um coletivo) no sentido de formular estratégias que melhor expressem suas preferências sobre determinados aspectos da sociedade. Por outro, elas oferecem também aos representantes oficialmente eleitos maiores oportunidades para receber dos mesmos cidadãos os sinais que lhes dão indicações de como proceder diante de situações sociais particulares, no exercício do poder público. (SILVA, 2018, P.12)

3. ACCOUNTABILITY

Na definição de O'Donnell², a accountability horizontal consiste na existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal para realizar ações, atuando desde a supervisão de rotina às sanções legais ou até o impeachment contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas.

Quanto à accountability vertical, ainda segundo a definição de O'Donnell (1998): “são 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”. (O'DONNELL, 1998, p. 28)

Segundo Filgueiras³ a accountability não se restringe a uma mercantilização da política e uma concepção do cidadão como mero consumidor dos bens e serviços públicos, mas à exigência de um compromisso republicano de boa vida e de bom governo, com base num elemento constitutivo de forte responsabilidade.

Ela requer uma concepção politicamente orientada ao público e a cidadãos completos, que não se eximem de se fazerem ouvir, serem ouvidos e ouvirem os outros. (FILGUEIRAS, 2011, p. 90-91)

Tanto no plano das instituições políticas formais quanto das práticas dos cidadãos, o conceito de accountability demanda a existência de uma esfera pública onde os múltiplos públicos possam ter voz, para além dos sistemas hegemônicos de comunicação social. Do ponto de vista dos cidadãos, o conceito deve estar relacionado a processos discursivos de formação da opinião e da vontade pública. Com o intuito de assegurar um processo aberto de formação dessa vontade, a política da publicidade demanda a justificação pública de políticas e decisões de Estado. Além disso, exige a presença de um sistema de direitos que assegure uma reciprocidade do discurso público. (FILGUEIRAS, 2011, p.91- 92)

² O 'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. Lua Nova [online]. 1998, n. 44, pp. 27-54.

³ FILGUEIRAS, Fernando. Sociedade Civil e Accountability Societal no controle da Corrupção no Brasil. XXXV Encontro Anual da ANPOCS, Belo Horizonte, ago. 2011.

A notoriedade dos casos de corrupção tem pressionado a ação pública em busca de maior controle do orçamento público e de responsabilização dos culpados, fato que tem fortalecido as instituições de accountability horizontal no Brasil, aumentando seu alcance, sua legitimidade e até mesmo independência. (FILGUEIRAS, 2011)

3.1 Accountability Social

A tendência na ampliação da participação social deu origem a accountability social, que segundo Peruzzotti e Smulovitz (2000, p. 32) é um mecanismo de controle não eleitoral, que utiliza ferramentas institucionais e não institucionais, envolvendo múltiplas associações, movimentos ou mídia. O principal objetivo da accountability social é expor os erros do governo, demandar a adição de novos temas a agenda pública ou influenciar as decisões políticas.

Os autores classificam os principais atores da accountability social em dois, sendo o primeiro formado pelos movimentos sociais conjunturais de setores diretamente afetados pelas ações estatais discricionárias, e o segundo, pelas associações civis altamente profissionalizadas e de caráter permanente.

Para eles, ambos são fundamentais para a política de accountability social e cumprem papéis específicos na árdua tarefa de melhorar o desempenho institucional das novas democracias.

Além desses dois atores principais, existe ainda um terceiro ator, não originado no campo associativo civil, mas representado pelo setor de jornalismo independente, que ocasionalmente dá visibilidade às denúncias ou iniciativas desse setor, e eventualmente se converte em protagonista da política de accountability social ao criar suas próprias denúncias, com base em investigações próprias. (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2000)

Segundo Faria⁴, parte da falha na representação pode ser explicada pelo fato de que os representantes não têm conhecimento dos desejos dos cidadãos, havendo necessidade de uma maior conexão entre representantes e representados.

⁴ FARIA, C. F. S. D. O Parlamento aberto na era da internet: pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração das leis? Brasília: Edições Câmara, 2012

Ademais, Fung considera o mecanismo eleitoral insuficiente para fins de responsabilização (*accountability*) dos políticos. Em muitas decisões de Estado, os interesses de políticos da maioria dos cidadãos. Dessa forma, é difícil para os eleitores usarem eleições como instrumento de controle sobre o que os políticos fazem durante o exercício do mandato. (FUNGH, 2006 apud FARIA, 2012, p. 36)

A *accountability* social funciona como uma espécie de controle social realizado pela sociedade civil, que busca alcançar gestores, políticos ou governos. O funcionamento de suas entidades não possui mandato legal, sendo também incapaz de aplicar sanções, pois não possui competências legais para sancionar os agentes públicos envolvidos em erros ou falhas dos governos.

A importância desses mecanismos não institucionais é de ampliar a participação dos cidadãos. Suas denúncias ganham efetividade a partir do momento em que sensibilizam as instituições de controle como o Ministério Público e Tribunais de Contas.

Para Pinho e Sacramento⁵, no que diz respeito ao conceito de *accountability* no cenário brasileiro, ainda estamos longe de construir uma verdadeira cultura de *accountability*, mas o conceito está em construção, numa visão otimista, assim como o conceito de nação, e dentro dos parâmetros da democracia como valor universal.

Avritzer (2009, apud AVRITZER e FILGUEIRAS, 2011, p. 30) aponta que no Brasil já temos dados que mostram o aumento da eficiência do Estado brasileiro em cidades que possuem maior número de participação social e controle público do orçamento.

Os avanços tecnológicos e o aumento da demanda por maior controle das ações governamentais também têm propiciado o surgimento de novas legislações que contribuem para que a fiscalização e participação popular sejam estabelecidas. Podemos citar como exemplo a promulgação da Lei de Acesso a Informação 2012 (LAI), que institui a obrigatoriedade à transparência e a publicização de informações sobre administração pública e o emprego de seus recursos, exceto as informações classificadas como sigilosas. A Lei atinge os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e também o Ministério Público e os Tribunais de Contas. A LAI tornou possível o fortalecimento do exercício da cidadania.

Podemos citar também a Lei da Ficha Limpa, de 2010, como exemplo pela busca de *accountability*. Sua existência começou por meio da iniciativa popular, que desejava maior

⁵ PINHO, José Anônio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability: Já podemos traduzi-la para o português?* Ver. *Adm. Pública*, V. 43, N.6, Rio de Janeiro, Nov. /Dec. 2009, pp. 1343 – 1368.

rigor para as candidaturas e um combate mais efetivo à corrupção. A Lei da Ficha Limpa trouxe mais rigor ao condicionar candidaturas e eleição de políticos, impedindo que políticos se candidatem. Políticos condenados ou incorridos por algumas das práticas elencadas na lei ficam inelegíveis por oito anos após a condenação.

Os cidadãos têm percebido que suas denúncias e demandas estão alcançando efetividade. Mudanças estruturais demandaram tempo, mas o Brasil já está no caminho para novos modelos de participação. A promulgação de leis como LAI (Lei de Acesso a Informação) a Lei da Ficha Limpa, institucionalizam e determinam meios para o fortalecimento da *accountability* no Brasil, principalmente da *accountability* social.

4. TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO (TIC) E PARTICIPAÇÃO DIGITAL

As novas Tecnologias de Informação e Comunicação desempenharam um papel crucial na globalização. As ferramentas de informação expandiram-se fortemente por meio da internet, gerando grandes mudanças na difusão do conhecimento. A utilização das novas tecnologias tornou possível a troca de informações quase que instantâneas, alterando os conceitos de presença e distância.

Os avanços tecnológicos e a internet têm propiciado um mundo em constante mutação, transformando antigos conceitos. Também reforçou o importante debate sobre a participação civil na democracia.

Uma das justificativas para a facilitação da participação através da internet é porque possibilita interações mais horizontais, diferentemente dos tradicionais meios de comunicação anteriores, como a televisão e o rádio e os meios de comunicação impressos, como jornais e revistas.

A utilização da internet propiciou intensa mudança nas relações econômicas e de produção. A formação da esfera pública em redes desenvolveu um novo modelo de produção coletiva, denominado por Benkler (2006) de produção colaborativa. (FARIA, 2012, p. 73)

Tecnologias da Informação e da Comunicação (TICs) tem contribuído para a uma nova construção das interações entre a sociedade civil e o poder público. O uso dessas tecnologias pode trazer benefícios de visibilidade, de legitimidade e melhoria dos mecanismos de controle para tais instituições, além de aumento da participação política dos cidadãos.

Diversos estudos ressaltam o potencial de dispositivos digitais no incremento da porosidade de órgãos públicos e na intensificação da participação cidadã (PIMENTA e CANABARRO, 2014; SILVA, 2011; DAVIES, 2009; WARD & GIBSON, 2010; COLEMAN & KAPOSI, 2009; SABO et al, 2008; PINHO, 2008; MARQUES, 2008; PEREIRA, 2008; JENSEN & VENKATESH, 2007; CHADWICK, 2006; POLAT, 2005; GOMES, 2005a e 2005b; FOUNTAIN, 2001). Nesse cenário, muitos parlamentos têm investido no incremento de sua presença virtual. Esse investimento não é, contudo, simples, trazendo uma série de implicações para o próprio funcionamento das instituições. É preciso compreender a complexidade das consequências dessa decisão, sendo equivocado imaginar que certas instituições públicas têm reduzida presença virtual apenas porque os “mandatários do poder” assim o desejam. Esse pode ser um dos fatores, mas não é o único, já que é do interesse de tais atores ocuparem novos espaços de visibilidade. (MENDONÇA; e PEREIRA, 2016, p.186)

Novas experiências de democracia participativa na atualidade têm surgido através da utilização da internet, que tem gerado muitas discussões acerca da revitalização da democracia. Por meio de comunidades virtuais os cidadãos podem expressar suas opiniões e críticas a respeito de decisões governamentais, na tentativa de preencher as lacunas e deficiências dos restritos meios de democracia representativa existentes, que não são suficientes para atender as demandas da sociedade civil por novas ferramentas de participação efetivas.

Uma das discussões mais centrais na atualidade reside em saber o verdadeiro papel das novas mídias como agente de “democratização”. Boa parte da literatura sobre democracia digital reconhece o potencial de interação horizontal em massa das novas tecnologias da informação e comunicação (TICs). Esse otimismo faz com que pesquisadores vejam a internet como uma oportunidade para a revitalização da democracia ao franquear novas formas de participação cidadã, horizontal, independentemente das grandes estruturas políticas e organismos de comunicação de massas, tornando o Estado mais ágil, transparente e próximo do cidadão (CASTELLS, 2003; FERGUSON, 2002, p. 104; CEBRIÁN, 1999, p. 17 *apud* OLIVEIRA, 2012, p. 4).

Castells⁶, analisa uma série de mobilizações sociais ao redor do mundo e faz reflexões a respeito das transformações sociais ocorridas através do novo modelo de sociedade em redes. A tecnologia não é responsável pela mobilização, mas sim a forma como os movimentos sociais a utilizam. Os movimentos iniciados pela rede estão protegidos do controle governamental, sua formação e organização são desenvolvidos a partir da própria interação entre os participantes. A conexão entre os indivíduos desses movimentos acontece espontaneamente, a partir de sentimento de indignação, demonstrando a dinamização e autonomia desses movimentos. De acordo com Castells: “o espaço de autonomia é a nova forma espacial dos movimentos sociais em rede” (CASTELLS, 2013, p. 165). A nova organização da esfera pública em redes permite a expansão do trabalho colaborativo, da mobilização e do ativismo político.

Teóricos da democracia participativa alegam que as limitações de comunicação da mídia tradicional dificultam o exercício da liberdade de expressão em relação às decisões tomadas no âmbito do Estado. Dessa forma, a melhoria no sistema de

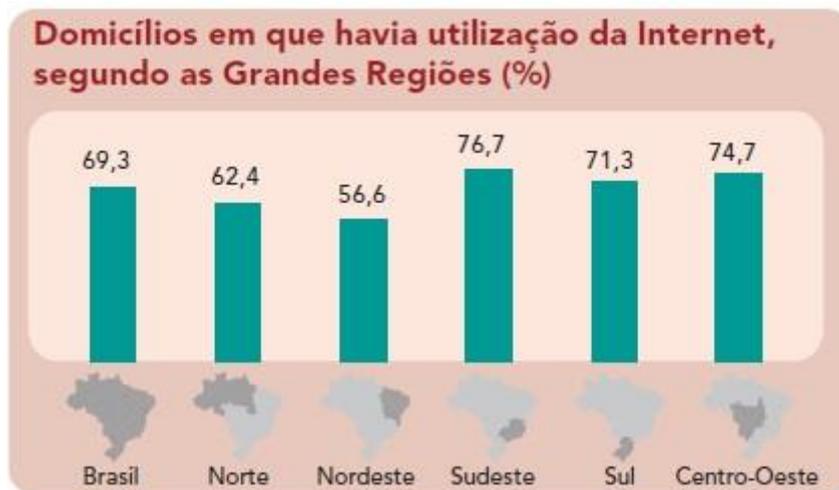
⁶ CASTELLS, Manuel. *Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2013

comunicação geral, fomentada pelo surgimento da internet, por exemplo, teria efeito positivo no fortalecimento da democracia (ABRAMSON, ARTERTON e ORREN, 1988; BARBER, 1984; DAHL, 1989; ENTMAN, 1989; FISHKIN, 1991; PATTERSON, 1993; PUTNAM, 2000; ROSEN, 1999 *Apud.* Faria, 2012, P. 73).

4.1 Panorama das TIC's no Brasil

Na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua, realizada pelo IBGE no último trimestre de 2016, com foco na Tecnologia da Informação e Comunicação, foram obtidos os seguintes dados em relação aos usuários de internet no Brasil, conforme tabelas demonstradas a seguir.

GRÁFICO 1: Domicílios em que havia utilização da Internet

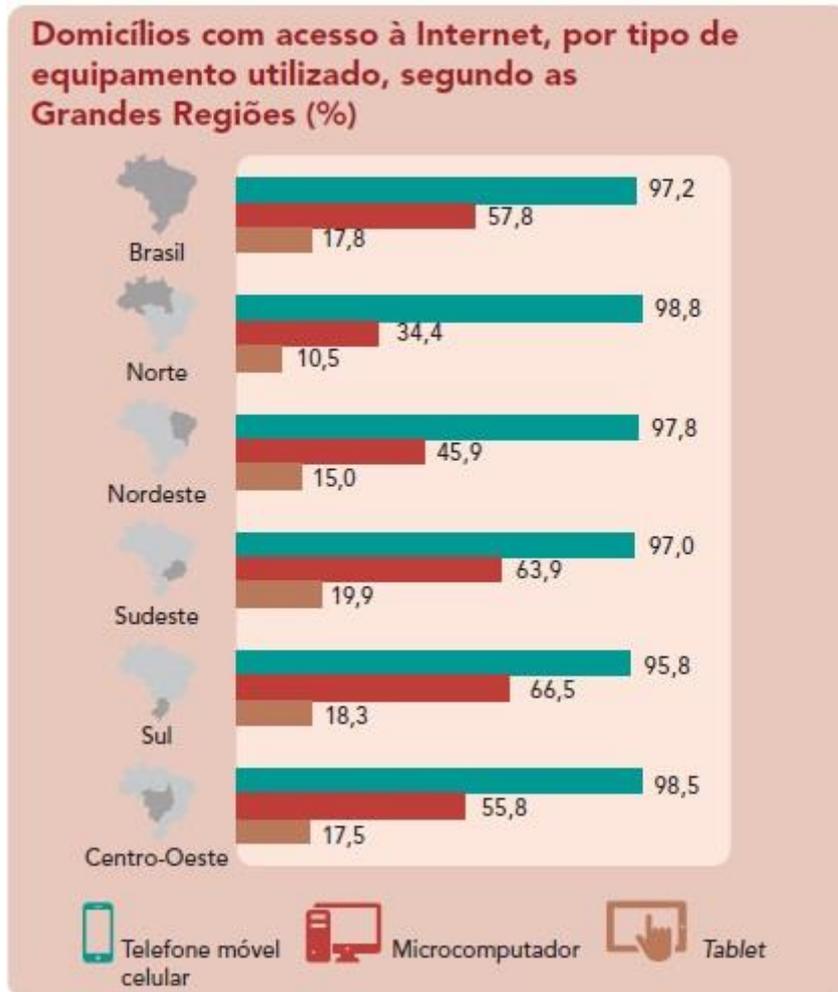


Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2016.

Os dados oferecidos pela PNAD TIC são de extrema importância para entender a dinâmica das TIC's no Brasil, com ênfase na internet, que é o pré-requisito para a participação no programa e-cidadania, que apesar de possuir outras formas de participação via telefone pelo AlôSenado, têm a internet como principal fonte de participação.

Em entrevista ao coordenador do programa e-cidadania (apêndice) ficou evidenciado que parte do aumento de acessos ao portal só foi possível depois que o site se tornou responsivo a celulares, como mostram os dados do seguinte gráfico o principal equipamento utilizado pelos brasileiros para acessar a internet é o celular.

GRÁFICO 2: Domicílios com acesso à internet, por tipo de equipamento utilizado



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2016.

A partir da Tabela 1 que indica os principais fatores limitantes para a utilização da internet podemos inferir que desigualdades sociais ainda possuem grande peso na exclusão digital, fatores econômicos são determinantes para a utilização da internet. A disparidade entre os estados brasileiros ainda é considerável, as regiões mais desenvolvidas apresentam maior utilização da internet, a falta de estrutura em telecomunicações é um fator limitante para o estabelecimento e bom funcionamento da rede.

TABELA 1: Fatores Limitantes para a Utilização da Internet

Domicílios em que não havia utilização da Internet, por Grandes Regiões, segundo o motivo alegado

Motivo alegado	Domicílios em que não havia utilização da Internet (%)					
	Brasil	Grandes Regiões				
		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Falta de interesse em acessar a Internet	34,8	26,8	27,6	41,5	41,3	38,4
Serviço de acesso à Internet era caro	29,6	22,1	34,8	28,0	26,8	24,0
Nenhum morador sabia usar a Internet	20,7	16,8	21,1	20,3	21,9	22,5
Serviço de acesso à Internet não estava disponível na área do domicílio	8,1	24,4	8,4	4,2	5,6	9,8
Equipamento eletrônico necessário para acessar a Internet era caro	3,5	6,4	4,6	2,6	1,6	2,2
Outro motivo	3,3	3,5	3,5	3,4	2,8	3,2

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2016.

Além dos dados sobre a realidade digital brasileira fornecidos pelo PNAD, podemos também fazer uma análise comparada do Brasil em relação ao nível de desenvolvimento do e-gov, através de relatório desenvolvido e publicado pela ONU.

Desde 2001, a Organização das Nações Unidas (ONU), realiza a Pesquisa sobre os Governos Eletrônicos. Os resultados são publicados a cada dois anos, disponibilizados em três idiomas, inglês, árabe e mandarim. O objetivo da pesquisa é analisar a presença *on-line* e o desenvolvimento do governo eletrônico nos 193 países que fazem parte das Nações Unidas. A pesquisa busca medir a eficácia, desenvolvimento e desempenho das iniciativas e estratégias de governo eletrônico e da prestação de serviços realizadas por eles, através de indicadores desenvolvidos pela própria ONU.

Um dos indicadores desenvolvidos para quantificar essa a presença *on-line* dos países é o Índice de Desenvolvimento do e-Governo (EGDI *E-Government Development Index*), em que os resultados são tabulados e combinados com outros indicadores que medem a capacidade de cada país de participar da sociedade da informação, através de seus esforços e iniciativas, implementados e em uso, de governo eletrônico. (tradução livre, *site* UN E-Government Knowledgebase)

A cada edição da pesquisa, esses índices são atualizados a partir do novo cálculo que leva em consideração as mudanças e o desenvolvimento de governo eletrônico de cada país e sua evolução tecnológica. O resultado é uma estrutura comparativa entre os países, que

busca abranger a evolução de suas abordagens. (tradução livre, *site UN E-Government Knowledgebase*).

O EGDI é calculado a partir de três dimensões do governo eletrônico: (1) escopo e qualidade de serviços on-line (Índice de Serviços *On-line*, OSI), (2) status de desenvolvimento de infra-estrutura de telecomunicações (Índice de Estrutura das Telecomunicações, TII) e (3) capital humano inerente (Índice de Capital Humano, HCI).

As tabelas a seguir mostram a colocação do Brasil a partir do cálculo do EGDI, relativas ao ano de 2016 e 2018, consecutivamente. As tabelas foram desenvolvidas em ordem alfabética. A posição do Brasil corresponde à coluna *Rank*.

Tabela 2: EGDI Apresentado no Relatório de 2016

Rank	Country	EGDI Level	EGDI	Online Service Component	Telecomm. Infrastructure Component	Human Capital Component
171	Afghanistan	Low	0.2313	0.3043	0.1066	0.2830
82	Albania	High	0.5331	0.5942	0.3530	0.6520
150	Algeria	Medium	0.2999	0.0652	0.1934	0.6412
55	Andorra	High	0.6302	0.5072	0.6855	0.6978
142	Angola	Medium	0.3311	0.3478	0.1441	0.5015
100	Antigua and Barbuda	Medium	0.4892	0.1812	0.5412	0.7453
41	Argentina	High	0.6978	0.7101	0.5031	0.8802
87	Armenia	High	0.5179	0.4275	0.3922	0.7338
2	Australia	Very high	0.9143	0.9783	0.7646	1.0000
16	Austria	Very high	0.8208	0.9130	0.7098	0.8396
56	Azerbaijan	High	0.6274	0.6812	0.4852	0.7158
93	Bahamas	High	0.5108	0.4275	0.3842	0.7207
24	Bahrain	Very high	0.7734	0.8261	0.7762	0.7178
124	Bangladesh	Medium	0.3799	0.6232	0.1193	0.3973
54	Barbados	High	0.6310	0.4420	0.6397	0.8113
49	Belarus	High	0.6625	0.4855	0.6304	0.8716
19	Belgium	Very high	0.7874	0.7101	0.6808	0.9712
122	Belize	Medium	0.3825	0.3188	0.1834	0.6454
177	Benin	Low	0.2039	0.1449	0.1471	0.3196
133	Bhutan	Medium	0.3506	0.3188	0.2192	0.5139
101	Bolivia	Medium	0.4821	0.4928	0.2532	0.7004
92	Bosnia and Herzegovina	High	0.5118	0.4493	0.4047	0.6815
113	Botswana	Medium	0.4531	0.2826	0.4215	0.6553
51	Brazil	High	0.6377	0.7319	0.5025	0.6787

Fonte: Pesquisa sobre os Governos Eletrônicos, realizada pela Organização das Nações Unidas (ONU), divulgada em 2016.

Em 2016, o Brasil ficou em 51º lugar no desenvolvimento do e-gov, medido através do EGDI, no seguinte relatório, divulgado em 2018, o Brasil ocupa a 44º posição. O que demonstra o comprometimento governamental no desenvolvimento de novas tecnologias para melhorar a prestação de serviços e o relacionamento com a população por meio digital.

Tabela 3: EGDI Apresentado no Relatório de 2018

Rank	Country	EGDI Level	EGDI	Online Service Component	Telecomm. Infrastructure Component	Human Capital Component
177	Afghanistan	Middle EGDI	0.2585	0.3056	0.1138	0.3562
74	Albania	High EGDI	0.6519	0.7361	0.4318	0.7877
130	Algeria	Middle EGDI	0.4227	0.2153	0.3889	0.6640
62	Andorra	High EGDI	0.6857	0.6042	0.7220	0.7309
155	Angola	Middle EGDI	0.3376	0.4097	0.0972	0.5060
90	Antigua and Barbuda	High EGDI	0.5906	0.4583	0.5617	0.7518
43	Argentina	High EGDI	0.7335	0.7500	0.5927	0.8579
87	Armenia	High EGDI	0.5944	0.5625	0.4660	0.7547
2	Australia	Very High EGDI	0.9053	0.9722	0.7436	1.0000
20	Austria	Very High EGDI	0.8301	0.8681	0.7716	0.8505
70	Azerbaijan	High EGDI	0.6574	0.7292	0.5062	0.7369
72	Bahamas	High EGDI	0.6552	0.7014	0.5393	0.7249
26	Bahrain	Very High EGDI	0.8116	0.7986	0.8466	0.7897
115	Bangladesh	Middle EGDI	0.4862	0.7847	0.1976	0.4763
46	Barbados	High EGDI	0.7229	0.6667	0.6719	0.8301
38	Belarus	Very High EGDI	0.7641	0.7361	0.6881	0.8681
27	Belgium	Very High EGDI	0.8080	0.7569	0.6930	0.9740
132	Belize	Middle EGDI	0.4115	0.3333	0.2247	0.6765
159	Benin	Middle EGDI	0.3264	0.4722	0.1418	0.3653
126	Bhutan	Middle EGDI	0.4274	0.5000	0.3080	0.4743
103	Bolivia(Plurinational State of)	High EGDI	0.5307	0.5625	0.3148	0.7148
105	Bosnia and Herzegovina	High EGDI	0.5303	0.4306	0.4385	0.7217
127	Botswana	Middle EGDI	0.4253	0.2083	0.3982	0.6694
44	Brazil	High EGDI	0.7327	0.9236	0.5220	0.7525

Fonte: Pesquisa sobre os Governos Eletrônicos, realizada pela Organização das Nações Unidas (ONU), divulgada em 2018.

5. DEMOCRACIA DIGITAL

A utilização da internet como ferramenta democrática propiciou a formação de um ciberespaço em que, segundo Lévy⁷, gerou maior visibilidade e transparência na esfera pública.

Os novos espaços gerados pela internet também trazem novos conceitos, como o de democracia digital (ou ainda, democracia eletrônica, democracia virtual, e-democracia, ciberdemocracia), onde o cidadão, por meio da utilização dessas novas tecnologias pode participar, influenciando decisões deliberativas.

Levando a discussão mais além, a utilização da internet tem se mostrado essencial ao cotidiano atual, nos âmbitos social, econômico e científico. A intensa utilização desses avanços tecnológicos tem transformando significativamente o panorama das modernas sociedades democráticas. Estas transformações afetam não somente o modo substancial das relações sociais, mas também o funcionamento das atuais instituições e estruturas políticas.

Recentemente podemos perceber uma tendência de aumento de interesse pelas decisões políticas e também pela busca de ampliação da participação social. O crescimento dessa ampliação recebe influência das informações recebidas através da rede e também da possibilidade ciberespaços de democracia. Segundo Silveira⁸, os cidadãos podem ter melhores governos assumindo o ciberespaço. O desenvolvimento desses ciberespaços tem se tornado espaços de fazer democrático, propiciando o surgimento de um novo conceito denominado de ciberdemocracia. Alguns autores falam de ágoras *on line* ou ágoras digitais (uma alusão a ágora grega) ao falarem dos espaços onde são possíveis debates em torno de questões públicas em websites.

A Internet estimula todas as experiências que ultrapassam o limiar entre representantes e representados: deliberação ampliada, auto-organização, implementação de coletivos transnacionais, socialização do saber, desenvolvimento de competências críticas etc.” (CARDON, 2012, p. 01).

⁷ LÉVY, Pierre. Ciberdemocracia. Lisboa: Editions Odile Jacob, 2002.

⁸ SILVEIRA, Sérgio Amadeu da. Governo Eletrônico e Inclusão Digital. In: HERMANNNS, Klaus (org). Governo Eletrônico: Os Desafios da Participação Cidadã. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2002, p. 69-81.

Nesse sentido, a democracia digital tem desenvolvido processos e mecanismo de discussão, a partir de um diálogo entre o Cidadão e o Estado, no intuito de construir uma política de decisões, onde a participação popular se torne mais efetiva em termos práticos. Diniz e Ribeiro, a partir do conceito de esfera pública virtual, constroem uma avaliação sobre a democracia digital.

O conceito de esfera pública virtual, portanto, designa a relação entre governo e sociedade civil através de web, denotando as possibilidades de os cidadãos participarem da Administração Pública por meio deste canal eletrônico. Este conceito de esfera pública virtual, para grande parte dos autores, situa-se entre as possibilidades ou não da maior participação cidadã na esfera política através do uso dos TICs, cada um apresentando uma maior ou menor potencialidade para o uso da Internet na promoção da participação e, conseqüentemente, no entendimento sobre o que é a esfera pública virtual. (DINIZ; RIBEIRO, 2012, p. 100)

Diniz e Ribeiro⁹, dividem as teorias a respeito da democracia digital em três correntes: otimista, moderada e pessimista. A partir da teoria de atores como Gomes, Marques, Bezerra, Sampaio e Borges, os autores formulam a divisão entre as correntes.

A otimista acredita que na “revitalização” da democracia representativa, proporcionando o acesso de diversos grupos ao debate político, devido ao seu baixo custo de participação e amplo acesso a informação. A internet produz um campo “livre” de censura governamental, as discussões são construídas com igualdade entre os participantes, proporcionando espaço sem discriminações, proporcionando liberdade de expressão. Seguintes marginalizados da sociedade recebem voz, existe reciprocidade nos discursos, o cidadão não é mais mero espectador. (Diniz e Ribeiro, 2012, p. 100)

A participação é facilitada por seu baixo custo de participação, a internet produz comodidade e conveniência para os usuários. As barreiras da distância geográfica são quebradas, existe velocidade na troca de informações e também a possibilidade de comunicação direta entre cidadãos e políticos. Os cidadãos podem debater e formar grupos de interesse de maneira mais interativa, aumentando a possibilidade de influenciar as decisões políticas. (Diniz e Ribeiro, 2012, p. 100)

Na visão das teorias classificadas como moderadas, internet apresenta grande potencial no incremento da democracia contemporânea, mas não é suficiente para solucionar

⁹ DINIZ, Eduardo H.; RIBEIRO, Manuella Maia. O conceito de esfera pública interconectada e o site “webcidadania” no Brasil. *Gestão & Regionalidade*, v. 28, n. 83., mai-ago, 2012.

todos os problemas da democracia. Os discursos dos moderados não apresentam tanto entusiasmo na utilização da Internet como solução para os impasses da democracia contemporânea. A Internet não é o caminho para a “democracia direta”, mas as discussões que são formadas através dela conseguem unir os cidadãos em suas reivindicações em busca de uma solução.

A união entre cidadãos centraliza esforços, gerando pressão popular por suas reivindicações, e também atuam na fiscalização sobre os governantes possibilitando impactos nas ações dos governantes. Os moderados admitem o potencial da Internet, porém acreditam que o problema da ampliação da participação não é tecnológico, e sim político, assumindo as TICs como instrumento, e não como propiciador da reestruturação da esfera pública (GOMES, 2005; PINHO, 2008).

Os moderados percebem o limitado potencial de expansão da participação e sua aprimoração na esfera pública. Mas ainda é preciso enfrentar muitos problemas como a exclusão digital e outros empecilhos gerados pela própria utilização dessas tecnologias. Independente das visões dos otimistas, pessimistas e moderados, é importante ressaltar que na atualidade há uma grande facilidade para acompanhar as atividades dos poderes, legislativo, executiva e judiciária, graças às ferramentas que a internet possibilitou. A internet quebrou a barreira física ao possibilitar que os cidadãos acompanhem em tempo real as transmissões via internet, às sessões de interesse público e também deliberativas. Os gastos orçamentários do Governo Federal, no âmbito de seus três poderes e em todas suas esferas, com exceção de informações classificadas como sigilosas, podem ser acessados por todos. A internet facilitou o acesso a informações orçamentárias e deliberativas, aumentando a transparência.

Já na visão pessimista em relação à atuação da internet como esfera pública de participação, existe uma série de fatores que dificultam, restringem e até mesmo impossibilitam a participação do cidadão aos meios de democracia digitais. (DINIZ; RIBEIRO 2012, p. 101)

O acesso à internet não é universal, a exclusão digital no Brasil pode ser observada através dos dados demonstrados pelo PNAD, as disparidades regionais ainda são altas.

Outro problema da internet é o nível de desorganização que o ambiente apresenta, além do problema de civilidade e ausência de racionalidade entre os participantes. Os autores ainda citam argumentos a respeito da falta de competência dos cidadãos comuns ao discutirem

temas que exijam especializações. Além da esfera pública digital não apresentar o mesmo aprofundamento, laços de confiança e solidariedade entre participantes. (DINIZ; RIBEIRO 2012, p. 102)

A utilização da internet não garante a participação é necessária a vontade de participar. O sistema político ainda permanece fechado, com poucas possibilidades de participação online. (DINIZ; RIBEIRO 2012, p. 103)

O excesso de informações e sua qualidade duvidosa podem influenciar negativamente a interação entre indivíduos (DINIZ; RIBEIRO 2012, p. 103). A intensa fragmentação da esfera pública online favorece fenômenos como fake news. O sistema de credibilização da internet ainda é muito frágil, notícias falsas são propagadas em alta velocidade, dificultando o fluxo de informações verdadeiras.

Esses teóricos fomentam a ideia de que a internet aumenta os espaços de discussão e participação, mas não possui poder deliberativo, seu amplo poder de formação de opinião e disseminação de informação não culminam em tomada de decisão. A partir do trecho abaixo é possível perceber a opinião de um desses teóricos.

Não se pode atribuir à internet a capacidade de, isoladamente, resolver os problemas que inquietam a forma democrática de governo e seus estudiosos. Possibilitar a reunião dos indivíduos para debater determinado tema não garante que todos queiram discutir, que a discussão se dê de modo frutífero e nem que o resultado da discussão consiga atingir as esferas representativas deliberativas, a quem foi concedido o poder de implantar os projetos públicos. Desta forma, a internet não viria no sentido de prejudicar a democracia, mas também não seria responsável por uma revolução em termos de compreensão desta forma de governo. (Marques, 2006, P. 182)

Independente das visões dos otimistas, pessimistas e moderados, é importante ressaltar que na atualidade há uma grande facilidade para acompanhar as atividades dos poderes, legislativo, executiva e judiciária, graças às ferramentas que a internet possibilitou. A internet quebrou a barreira física ao possibilitar que os cidadãos acompanhem em tempo real, através de transmissão pela internet, às sessões Plenárias ou das Comissões da Câmara dos Deputados e do Senado através do acesso a seus respectivos portais. Também é possível acessar os gastos do Governo Federal em todas as esferas (federal, estadual e municipal) e também com relação ao Poder Legislativo, com exceção a informações sigilosas a respeito da segurança nacional.

O surgimento desse novo modelo de cidadania através da internet precisa evoluir no sentido de fortalecer a participação popular, e mais efetividade nas ações representativas. As tecnologias ocuparam um grande espaço no cotidiano da sociedade, causando transformações profundas que atingiram as relações sociais, levando a participação. Lévy vai mais além com a afirmação: “os destinos da democracia e do ciberespaço estão amplamente ligados” (2002, p. 32).

De acordo com Cardon¹⁰, “A Internet não permite somente comunicar mais, melhor e mais rápido; ela alarga formidavelmente o espaço público e transforma a própria natureza da democracia”. A internet precisa se tornar objeto de estudo e pesquisa no sentido em que se transforma em instrumento e nova alternativa para o desenvolvimento da democracia participativa. É preciso observar as modificações geradas na democracia através dos meios digitais. Além de observar, é importante questionar os limites do uso da internet na democracia contemporânea.

¹⁰ CARDON, Dominique. A Democracia Internet: promessas e limites. Tradução de Nina Vincent e Tiago Coutinho. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2012.

6. E-CIDADANIA

6.1 Senado Federal

Conforme preceituado no art. 46 da Constituição Federal de 1988, o Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário, e cada Estado e o Distrito Federal elegerão três Senadores, com mandato de oito anos. A representação de cada Estado e do Distrito Federal é renovada de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e dois terços.

O Senado Federal integra o Congresso Nacional, num sistema bicameral, juntamente com a Câmara dos Deputados, e atua nas funções de legislar e fiscalizar, sendo essas as funções típicas do Poder Legislativo.

A função legislativa está relacionada à edição de atos normativos primários, que possuem fundamentos diretamente decorrentes da Constituição Federal e instituem direitos ou criam obrigações.

O ordenamento de atos pelo qual passa a proposição normativa até se tornar uma norma é chamado de processo legislativo, e abrange a edição de emendas constitucionais, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções.

A Constituição Federal dispõe ainda que, salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros.

No processo legislativo o Senado Federal atua tanto como proponente quanto como revisor. Assim, quando a iniciativa de uma lei é do Senado Federal, a Câmara dos Deputados atua como revisora, e de forma simétrica, o Senado Federal atua como revisor quando a iniciativa é da Câmara dos Deputados.

A função fiscalizatória por sua vez, exercida em conjunto com a estrutura do Congresso Nacional, está relacionada ao controle e fiscalização dos atos do Poder Executivo, nos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais da União e das entidades da administração direta e indireta. O controle externo exercido pelo Congresso Nacional é também auxiliado pelo Tribunal de Contas da União.

6.2 Programa E-Cidadania

Com o ato da mesa N3º, de 2011, foi instituído o Programa e-cidadania, com o intuito de aproximar a interação entre o cidadão e as “atividades legislativas, orçamentárias, de fiscalização e de representação”, por meio da participação via internet, aumentando os canais de comunicação entre os cidadãos e o Senado Federal.

De acordo com o art. 4º do ato da mesa N3º, a implementação do portal tem como objetivos:

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

FIGURA 1: E-cidadania



Fonte: Página inicial portal e-cidadania, acessada em 07/11/2018.

6.3 Formas de Participação do Portal E-Cidadania

6.3.1 A Ideia Legislativa

Através dessa ferramenta do site, qualquer cidadão que possuir cadastro no portal e-cidadania poderá formular e apresentar ideias para propostas legislativas. Após formular a ideia legislativa, conforme os termos de uso do site, a ideia passará por moderação, que é feita de forma manual. Todas as propostas são lidas pelos servidores do e-cidadania, segundo entrevista com o Coordenador do programa e-cidadania Alisson Queiroz (transcrição em apêndice).

A moderação avalia se as ideias enviadas não ferem as cláusulas pétreas da Constituição Federal ou não pertencem às competências do Senado Federal. Ainda, não são aceitas ideias com conteúdo racista, pedófilo, pornográfico, violento, entre outros.

FIGURA 2: Cadastro de Ideia Legislativa

The screenshot shows the 'Cadastro de Ideia Legislativa' page on the e-cidadania portal. At the top, there is a search bar with the text 'Busca' and a magnifying glass icon. Below the search bar is a navigation menu with links: 'Início', 'Ideia Legislativa', 'Evento Interativo', 'Consulta Pública', and 'Entrar'. A secondary menu includes 'Sobre', 'Fale Conosco', 'Validação de declaração', 'Relatórios', 'Termos de Uso', and 'Perguntas Frequentes'. The user 'Fernanda Arzi' is logged in, with a 'Sair' link.

The main heading is 'Cadastro de Ideia Legislativa'. The form consists of several sections:

- Área Temática**: A dropdown menu with 'Administrativo' selected. Below it, a note says: 'Selecione o tema da sua Ideia Legislativa. Só é possível escolher uma opção. Se a ideia tem relação com várias áreas, indique a principal.'
- Título da sua Ideia**: A text input field with a note: 'Exponha, em poucas palavras, o que é essencial em sua ideia. Seja claro, pois esse campo identificará sua Ideia Legislativa na lista geral.' Below the field, it shows '0 Caracteres digitados | 90 Caracteres restantes'.
- Descrição da sua Ideia**: A larger text input field with a note: 'Explique o que sua ideia fará se for transformada em lei. Você pode descrever o problema que será solucionado com a implementação de sua ideia.' Below the field, it shows '0 Caracteres digitados | 300 Caracteres restantes'.
- Mais detalhes**: A text input field with a note: 'Campo opcional - Apresente mais informações sobre sua Ideia Legislativa.'

At the bottom of the form, there is a small note: 'Sua Ideia Legislativa será avaliada conforme os Termos de Uso do Portal e-Cidadania.'

Fonte: Portal e-cidadania, ferramenta Ideia Legislativa, Cadastro de Ideia Legislativa, acessada em 07/11/2018.

De acordo com a Resolução nº19, de 2015, a ideia legislativa precisa receber 20 mil apoios dentro de um período de quatro meses para que receba tratamento de sugestão legislativa.

Após receber no mínimo 20 mil apoios pela opinião popular, a ideia recebe o status de Sugestão Legislativa e é encaminhada à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH). Na aba “relatórios”, presente na página inicial do portal, é possível ter acesso aos dados e estatísticas da ferramenta Ideia Legislativa.

6.3.2 Evento Interativo

A ferramenta evento interativo disponibiliza a transmissão ao vivo dos eventos abertos do Senado Federal em um dos canais do Senado no YouTube, permitindo que qualquer cidadão, cadastrado ou não ao portal e-cidadania, possa acompanhar os eventos.

Para que o cidadão participe ativamente através do envio de comentários e questionamentos são criadas páginas individuais para cada evento, os comentários podem ser

enviados antes e também simultaneamente ao evento. O cadastro no portal é pré-requisito para o envio dos comentários. A participação também pode ocorrer via ligação telefônica gratuita ao Alô Senado, em que a participação é registrada na página do evento.

Assim como na ideia legislativa, todos os comentários passam por moderação de acordo com os termos de uso do portal.

Eventos já realizados ficam disponíveis na aba “Encerrados”, em que os vídeos permanecem arquivados na íntegra, mas não é possível realizar comentários.

FIGURA 3: Evento Interativo

The screenshot shows the e-cidadania portal interface. At the top, there is a search bar and a navigation menu with options like 'Início', 'Ideia Legislativa', 'Evento Interativo', 'Consulta Pública', and 'Entrar'. Below the navigation, there are links for 'Sobre', 'Fale Conosco', 'Validação de declaração', 'Relatórios', 'Termos de Uso', and 'Perguntas Frequentes'. The main content area features a green header for 'EVENTO INTERATIVO' and a sub-header for 'Audiência Pública CE Agendado 27/11/2018 - 11:30'. The event title is 'Transferência à União de competências educacionais de estados, Distrito Federal e municípios'. There is a video player with a red overlay and a 'Transmissão prevista para 27/11/2018 às 11:30' label. Below the video, there are links for 'Pautas e Convidados' and 'Documentos de referência'. On the right, there is a section for 'PERGUNTAS E COMENTÁRIOS (2)' with a text input field, an 'ENVIAR' button, and a 'Imprimir declaração de participação no evento' button. Two comments from GABRIEL KONKOL JUNIOR - PR are visible, discussing the centralization of resources and the transfer of competencies.

Fonte: Portal e-cidadania, ferramenta Evento Interativo, Página do Evento Interativo Transferência à União de Competências Educacionais de Estados, Distrito Federal e Municípios, acessada em 15/11/2018.

A realização de sabatinas de indicação de autoridades, um dos eventos transmitidos pelo portal e-cidadania, é de competência do Senado Federal, conforme o artigo 52 da Constituição Federal.

III - aprovar previamente, por voto secreto, após arguição pública, a escolha de:

- a) Magistrados, nos casos estabelecidos nesta Constituição;
- b) Ministros do Tribunal de Contas da União indicados pelo Presidente da República;

- c) Governador de Território;
 - d) Presidente e diretores do banco central;
 - e) Procurador-Geral da República;
 - f) titulares de outros cargos que a lei determinar;
- IV - aprovar previamente, por voto secreto, após arguição em sessão secreta, a escolha dos chefes de missão diplomática de caráter permanente;

De acordo com o inciso II do art. 383 do Regimento Interno do Senado Federal (Resolução nº93, de 1970), as sabinas são obrigatoriamente sujeitas a participação popular nos procedimentos de escolha de autoridades.

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

De acordo com o manual de utilização dos eventos interativos disponíveis no portal e-cidadania, as audiências públicas são interativas mediante determinação dos presidentes das comissões as quais forem ocorrer. Eventos de outras naturezas se tornam interativos a partir do interesse dos presidentes dos órgãos.

Os comentários recebidos nos eventos, depois de aprovados pela moderação, passam por seleção e são enviados para as comissões. De acordo com o andamento do evento, questionamentos enviados pelos cidadãos podem ser considerados relevantes para a discussão, sendo lidos ao vivo.

Os cidadãos que tiverem seus comentários, enviado via internet ou via telefone pelo alô Senado, aprovados pela moderação e publicados na página do evento, podem posteriormente solicitar a declaração de participação, que confere uma espécie de certificado de participação ao cidadão, levando em conta a duração do evento. Esse certificado pode contar como horas em atividades extracurriculares, no caso de alguns cursos e universidades brasileiras.

6.3.3 Consulta Pública

A ferramenta consulta pública funciona como uma espécie de referendo para todos os projetos e proposições que estão em tramitação no Senado Federal. Qualquer cidadão cadastrado no portal e-cidadania pode ratificar ou rejeitar a matéria em questão, como cumprimento ao que determina a Resolução nº 26, de 2013

Art. 1º O sítio na internet do Senado Federal abrigará mecanismo que permita ao cidadão manifestar sua opinião acerca de qualquer proposição legislativa.

Art. 2º Qualquer cidadão, mediante cadastro único com seus dados pessoais de identificação, poderá apoiar ou recusar as proposições legislativas em tramitação no Senado Federal.

Parágrafo único. No acompanhamento da tramitação legislativa constará, em cada passo, o número de manifestações favoráveis e contrárias à matéria.

A consulta pública das proposições legislativas permanece disponível desde o início da tramitação no Senado Federal até seu encerramento. Cada proposição legislativa possui uma página própria onde é possível acompanhar os resultados da consulta pública em tempo real, acessar o texto da proposição e acompanhar sua fase de tramitação. Mesmo com tramitação encerrada, é possível ter acesso aos resultados e as reuniões que deram origem ao encerramento da matéria

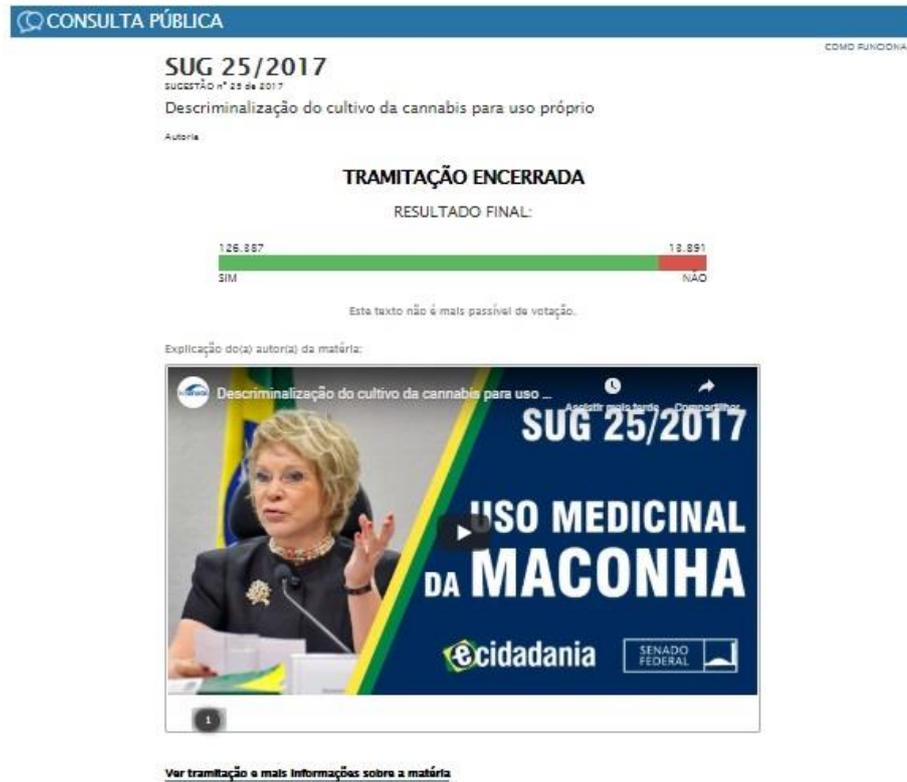
FIGURA 4: Consulta Pública Aberta



Fonte: Portal e-cidadania, ferramenta Consulta Pública, Página de votação PEC 106/2015, acessada em 15/11/2018.

A Figura 4 apresenta uma Consulta Pública Aberta, em que ainda é possível que o cidadão emita sua opinião a respeito da matéria em tramitação. Abaixo do nome de tramitação no Senado Federal aparece um pequeno resumo para o participante possa entender rapidamente o assunto da matéria.

FIGURA 5: Consulta Pública Finalizada



Fonte: Portal e-cidadania, ferramenta Consulta Pública, Página de votação encerrada SUG 25/2017, acessada em 18/11/2018.

A figura 5 apresenta uma Consulta Pública encerrada, em que não existe possibilidade de votação pois a tramitação da matéria no Senado foi encerrada. O portal disponibiliza o vídeo da reunião em que os Senadores atribuíram seu parecer a matéria em questão.

O funcionamento da ferramenta consulta pública se apresenta da seguinte maneira: cada cidadão cadastrado pode opinar sim ou não, em relação a matéria escolhida, apenas uma vez e não é possível mudar o voto posteriormente.

O portal oferece um sistema de busca das proposições legislativas para facilitar a participação, a partir de quesitos como: “Palavra-chave”, “Autor”, “Tipo” e “Número e Ano”, segundo o manual presente no portal.

7. PARTICIPAÇÃO NO E-CIDADANIA E ACCOUNTABILITY SOCIAL

Este capítulo utilizou os dados sobre a participação no programa e-cidadania, a partir de relatórios divulgados no próprio portal, com o objetivo de analisar a participação nas três ferramentas (ideia legislativa, evento interativo e consulta pública) disponibilizadas no *site*.

De acordo com Faria (2012 p. 254) a qualidade, relevância e pertinência do conteúdo na participação, assim como a adesão e o engajamento a essas novas ferramentas de participação, estão relacionados com a interface que o site apresenta, ou seja, sua navegabilidade. A navegabilidade do site é a principal causa do número de participação e engajamento dos participantes, como foi ressaltado pela entrevista com o coordenador do e-cidadania (Apêndice), que afirmou que a simplificação das ferramentas e a melhoria no design do site foram os responsáveis pelo grande aumento no número de participação no site como um todo.

Seja com o matriz da participação pura e simples, ou por meio de processos deliberativos mais complexos, há conjunto de autores que enaltecem a institucionalização de mecanismos interativos para a realização de justiça social. E, para isso acontecer, reforçam a necessidade de se viabilizarem meios para a inclusão no processo participativo de diferentes vozes, em especial daqueles menos favorecidos socioeconomicamente. Daí a preocupação dos deliberacionistas em garantir formas diversas de participação que compensem dificuldades de participação de certos grupos (BOHMAN, 1996; DRYZEK, 2004 apud Faria 2012, p. 52)

A adesão popular ao envio de ideias legislativas é alta. Foram 57.294 ideias legislativas registradas até a presente data. O percentual de ideias encerradas por não atingirem a quantidade suficiente de apoiadores também é alta, 71.67%.

Do total de ideias enviadas, 15.80% foram arquivadas por ferirem os termos de uso, e apenas 0,02% foram convertidas em projeto de lei ou projeto de emenda constitucional.

TABELA 4: Total de Ideias Legislativas por Situação



NÚMERO DE IDEIAS LEGISLATIVAS POR SITUAÇÃO

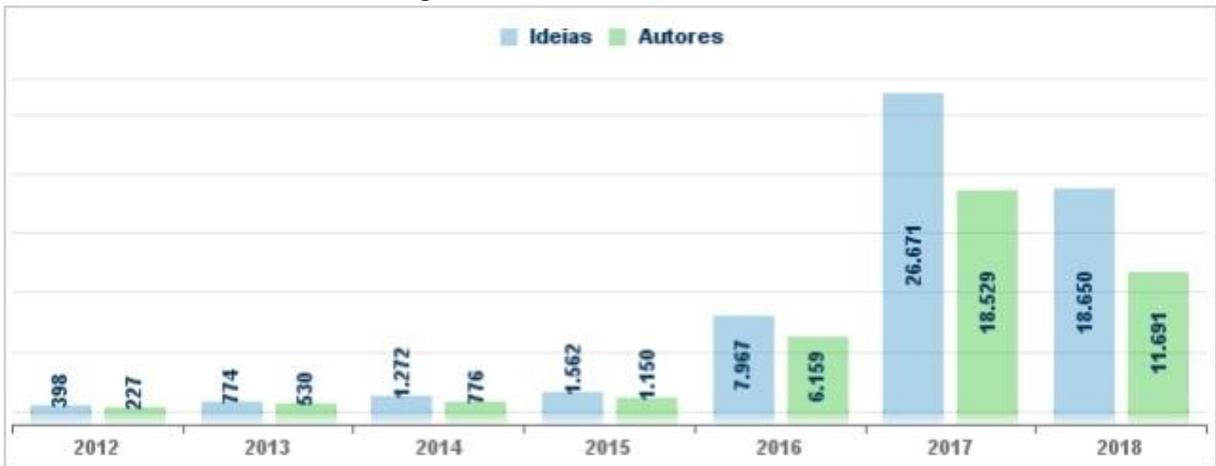
Aguardando moderação	176
Aberta para receber apoios	6.886
Aguardando envio à CDH	17
Em tramitação na CDH	63
Convertida em Projeto de Lei ou PEC	10
Não acatada pela CDH	32
Arquivada por ferir os termos de uso	9.050
Encerrada sem apoios suficientes	41.060
TOTAL	57.294

Fonte: Portal e-cidadania, Relatório das Ideias Legislativas, acessado em 05.11.2018

Quanto às participações, infere-se, com base nos dados registrados até o fim do mês de novembro de 2018, que em 2018 houve uma redução quando comparado aos registros de 2017, sendo essas reduções de 18.17% em relação aos apoiadores, 34.31% em relação aos apoios, 30.07% em relação às ideias e 36.90% em relação aos autores.

Contudo, cabe ressaltar que com base nos dados históricos, o ano de 2017 foi um ano atípico, registrando um número de participações muito superior aos anos anteriores, e que embora tenham havido reduções nas participações em 2018, há uma tendência de estabilização.

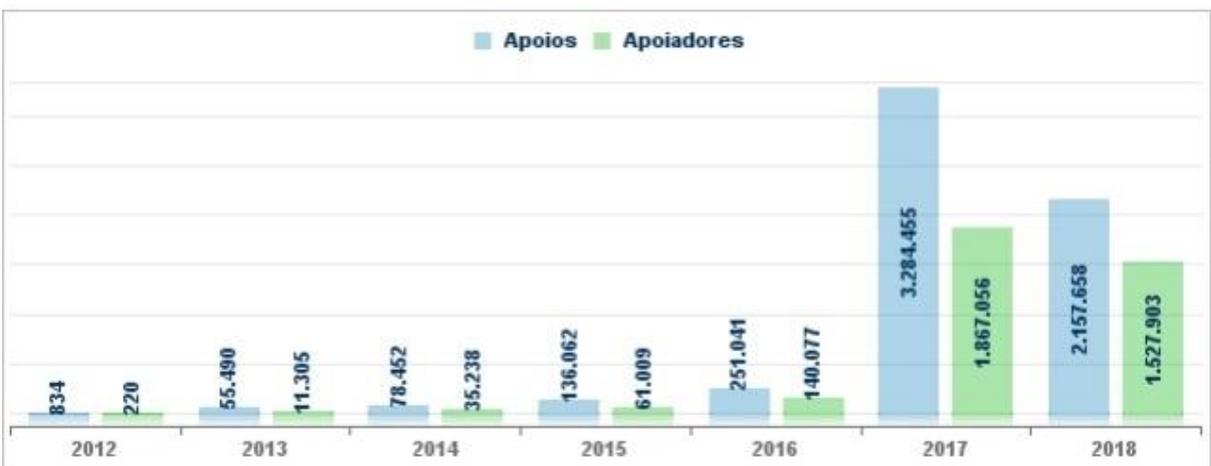
GRÁFICO 3: Total de Ideias Legislativas e Total de Autores



Fonte: Portal e-cidadania, Relatório das Ideias Legislativas, acessado em 05.11.2018

Em 2016 podemos observar o crescimento acentuado no envio de ideias legislativas, em uma média de 1,29 ideias legislativas por usuário. Em 2017 a ferramenta chegou ao ápice na participação, segundo entrevista com Queiroz (apêndice) um dos maiores responsáveis por esse índice foi a simplificação da ferramenta. Houve aumento do interesse pela participação, os cidadãos passaram a enviar mais de uma ideia legislativa, o ano de 2017 apresenta média de 1,44 ideias por usuário, enquanto o ano de 2018 apresenta média de 1,6 ideias por usuário.

GRÁFICO 4: Total de Apoios e Total de Apoiadores de Ideias Legislativas



Fonte: Portal e-cidadania, Relatório das Ideias Legislativas, acessado em 05.11.2018

A simplificação mostra-se necessária para a inclusão na participação, garantindo a pluralidade dos interesses e necessidades dos participantes, que pode ser observada através dos temas apresentados pelas ideias legislativas propostas pelos cidadãos.

TABELA 5: Ideias Legislativas Convertidas em Projetos de Lei

Convertida em Projeto de Lei

Título da ideia	UF do Autor	Data da Publicação	Data de alcance dos 20 mil apoios
Proibir a distribuição de canudos, sacolas plásticas e uso de microplástico em cosméticos	RJ	19/02/2018	09/03/2018
Proibir, expressamente, o corte ou a diminuição da velocidade por consumo de dados nos serviços de internet de Banda Larga Fixa.	MG	13/04/2016	18/04/2016
Psicólogos com piso salarial de R\$ 4.800,00 por 30 horas semanais.	BA	17/01/2017	20/02/2017
Criar Centros de Atendimento Integral para Autistas nos estados brasileiros no SUS.	CE	09/02/2017	09/06/2017
Reduzir os impostos sobre games do atual 72% para 9%	RJ	08/05/2017	09/05/2017
Criminalizar a homofobia para punição de pessoas que atacam outras pessoas por serem LGBT.	PR	16/06/2017	24/06/2017
Enquadramento de Desenvolvedores/Programadores como MEI	SP	23/06/2017	19/10/2017
Desconto de 30% na compra de automóveis por professores	SE	23/06/2017	09/08/2017
Discriminização Do Cultivo Da Cannabis Pra Uso Próprio	SP	26/06/2017	29/06/2017
CUMPRA-SE o art. 37 da CF: garantia de DATA-BASE aos servidores públicos.	RS	16/08/2017	07/12/2017

Fonte: Portal e-cidadania, Relatório das Ideias Legislativas, acessado em 05.11.2018

Para que haja continuidade da participação é essencial que o cidadão possa enxergar a efetividade de sua participação, ao perceberem que suas ideias legislativas foram transformadas em Projetos de Lei, se tornam mais motivados a participar, possibilitando assim, o controle social.

GRÁFICO 5: Evento Interativo, Dados de Participação



Fonte: Portal e-cidadania, Relatório dos Eventos Interativos, acessado em 05.11.2018

Queiroz (2018) atribui o crescimento da participação nos Eventos Interativos a simplificação da ferramenta e ao fato de que a partir de 2015 todas as audiências públicas e sabinas passaram a ser interativas.

TABELA 6: Ranking dos Dez Eventos com Mais Participação

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

Fonte: Portal e-cidadania, Relatório dos Eventos Interativos, acessado em 05.11.2018

TABELA 7: Número de Participantes e Perguntas por Tipo de Evento

Tipo de Evento	Eventos	Eventos com perguntas	Eventos com perguntas lidas ao vivo	Perguntas	Perguntas lidas ao vivo	Participantes
Audiência Pública	1.287	1.282	369	47.102	2.130	19.091
Sabatina	176	175	37	3.548	157	1.669
Evento Interativo	139	125	25	2.517	110	771
Sessão de Debate Temático	20	20	3	1.005	14	392
Seminário	34	34	10	347	36	129
Palestra	4	4	4	37	13	15
Mesa-redonda	1	1		21		11
Congresso	4	4		13		8

Fonte: Portal e-cidadania, Relatório dos Eventos Interativos, acessado em 05.11.2018

A leitura de comentários enviados por cidadãos é de extrema importância para o engajamento dos parlamentares, que podem fazer uma reflexão a partir de questionamentos e opiniões demonstradas a partir dos comentários, buscando introduzir os anseios da população a sua função representativa.

TABELA 8: Total de Eventos Interativos Acumulados Desde 2012

Eventos interativos	1.657
Eventos com comentários	1.637
Eventos com comentários lidos ao vivo	438
Participantes nos eventos	21.937
Comentários	53.687
Comentários lidos	2.375

Fonte: Portal e-cidadania, Relatório dos Eventos Interativos, acessado em 05.11.2018

TABELA 9: As Dez Matérias Mais Votadas Pela Ferramenta Consulta Pública

MATÉRIA	SIM	NÃO	TOTAL
PEC 106/2015	1.857.914	10.683	1.868.597
SUG 30/2017	1.706.032	8.852	1.714.884
PDS 175/2017	731.680	950.220	1.681.900
SUG 2/2018	519.818	388.510	908.328
SUG 15/2014	422.938	380.518	803.456
SUG 24/2018	316.591	247.270	563.861
PDS 106/2013	28.708	429.492	458.200
SUG 11/2017	223.094	221.433	444.527
PLS 515/2017	418.818	6.940	425.758
PLS 193/2016	199.873	210.819	410.692

Fonte: Portal e-cidadania, Relatório das Consultas Públicas, acessado em 05.11.2018

A partir dos dados apresentados pela Consulta Pública, a respeito das dez matérias mais votadas é possível inferir que existe a continuidade na participação. Seis das dez matérias com maior número de votação surgiram a partir do portal, são elas: SUG 30/2017, SUG 2/2018, SUG 15/2014, SUG 24/2018, SUG 11/2017 e PLS 515/2017.

As Sug's foram ideias legislativas desenvolvidas no portal através da ferramenta ideia legislativa. O PLS 515/2017 surgiu a partir da Sug nº28 de 2017, que após leitura e discussão do relatório, recebeu parecer favorável, se transformando no PLS 515/2017.

A partir dos dados, é possível inferir que os cidadãos participam em três etapas, na primeira etapa desenvolvendo suas sugestões legislativas, na segunda etapa que é a votação para que a ideia receba 20 mil e na terceira etapa, quando a ideia recebe *status* de Sug (sugestão) passando a tramitar no Senado.

GRAFICO 6: Cidadãos Votantes por Números de Votos



Fonte: Portal e-cidadania, Relatório das Consultas Públicas, acessado em 05.11.2018

Queiroz (2018) destaca novamente a simplificação e melhoria do design do portal como um dos principais fatores de crescimento da ferramenta em 2016, a facilidade que a ferramenta apresenta para que o cidadão omita sua opinião, gera uma ação de divulgação pelo próprio usuário ao compartilhar a ferramenta em suas redes sociais.

TABELA 10: Total de Consultas Públicas Acumuladas Desde 2013

Proposições que receberam votos	6.996
Cidadãos votantes	7.740.253
Votos	18.183.454

Fonte: Portal e-cidadania, Relatório das Consultas Públicas, acessado em 05.11.2018

A popularização e o grande número de acesso ao portal geram questões como qualidade da participação e sua importância nas decisões legislativas. A resposta obtida por meio da entrevista, ao questionar qual a qualidade das participações e se os participantes têm conhecimento das competências legislativas, evidenciou a diversidade dos participantes. Segundo Queiroz (2018), existem participantes com menor e maior grau de instrução, porém o desconhecimento dos cidadãos em relação as competências legislativas não os impedem de participar.

Além disso, os grupos em posição subalterna tendem a ter menos acesso aos espaços de difusão das representações do mundo social, a começar pela mídia. Seus interesses e perspectivas tendem a ser silenciados, para os outros, mas também para si mesmos. Por isso, para eles é mais importante encontrar brechas que permitam que suas vozes sejam ouvidas, entre si e também por quem exerce o poder. (MIGUEL, 2017, P. 98)

Mesmo com a participação não apresentando conhecimento sobre a instituição senado federal e suas competências. A própria experiência de participação contribui para o conhecimento do sistema político, o cidadão começa a “experimental” o processo legislativo. Segundo Rousseau e Pateman umas das principais funções da participação é seu valor educacional agregado, criticando a teoria elitista que exclui a contribuição do cidadão comum.

Manin (1997) considera que na formação das democracias modernas não se pensou em *designs* institucionais que contemplassem maior participação direta da sociedade nas coisas públicas além daquela própria do momento eleitoral. (MANIN, 1997 apud FARIA 2012, P. 44)

Por fim é importante ressaltar o projeto futuro do programa e-cidadania, em entrevista, Queiroz (2018) afirma ter recebido uma ideia legislativa em libras por meio vídeo enviado por um cidadão portador de necessidade especial, a partir da iniciativa desse cidadão Queiroz percebeu a necessidade de inovação do portal para propiciar maior acessibilidade. Iniciativas de inclusão como essa são de extrema importância, de acordo com o último Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), realizado em 2010, o Brasil possui cerca de 45 milhões de Portadoras de Necessidades Especiais (PNE), o correspondente aproximado de 24% da população. O programa e-cidadania em conjunto com setor específico do Senado Federal estarão aptos para receber participação na Linguagem Brasileira de Sinais (libras). A expectativa é que a partir de 2019 o portal esteja apto para participação dos cidadãos portadores de necessidades especiais.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do trabalho foi analisar o programa e-cidadania, do Senado Federal a partir dos conceitos de democracia participativa e de accountability social.

O desenvolvimento das TIC's proporcionou a ampliação do debate na esfera pública, devido a facilidade, rapidez e poder de propagação de informações. Castells (2007), denominou esse fenômeno como “comunicação pessoal em massa”. Através desse fenômeno, cidadãos comuns podem criar conteúdos e disseminá-los em massa, transformando os antigos meios de comunicação, tornando a formação de opinião pública mais fragmentada e aumentando a diversidade das informações, gerando grande impacto sobre a sociedade e transformando profundamente os hábitos da população e suas relações sociais.

A relação entre Estado democrático representativo e a sociedade apresenta problemas pelo fato de o voto ser o ápice da cidadania, gerando um “abismo” entre a vontade popular e as decisões dos representantes. Segundo Fung (2006), a responsabilização (accountability) seria a solução para a responsividade governamental. Projetos de participação e deliberação poderiam contribuir para o melhor funcionamento democrático, reduzindo os déficits democráticos. A participação tem a função de dar voz a movimentos da sociedade civil, por meio de aparatos institucionais e não institucionais, para que os representantes formulem suas agendas em consonância com necessidades apresentadas pela sociedade civil.

Este mecanismo bivalente de representação e responsabilização (*accountability*) pode produzir governos responsivos, com espaços modestos de participação nas áreas de elaboração de leis e de políticas, desde que reunidas condições favoráveis tais como eleições competitivas, partidos fortes com plataformas claras, vigoroso sistema público de avaliação de alternativas de políticas, um eleitorado informado, suficiente isolamento do Estado em relação à economia, e um hábil aparato executivo do Estado. Para muitos problemas públicos e dentro de condições menos favoráveis, entretanto, essa instituição mínima baseada em eleições periódicas falha em assegurar um nível de representação política e responsabilização (*accountability*) que torna o governo responsivo. (FUNG, 2006 apud FARIA, 2012)

Nesse sentido, acredita-se que o e-cidadania pode ser considerado uma ferramenta de accountability social. O engajamento dos senadores com o portal, através da leitura dos

comentários dos cidadãos e a abertura de discussões para decidir se sugestões legislativas podem ou não se transformar em Projeto de Lei do Senado garantem expressão da opinião dos cidadãos na esfera pública de deliberação, ainda como o controle social.

O programa e-cidadania por sua popularidade, se tornou um dos principais contatos de alguns cidadãos com a democracia participativa por forma não eleitoral, melhorando a sensação de representação, expressando sua opinião a seus representantes através de uma ferramenta institucional e aumentando o interesse pela participação e o controle social, dando o pontapé inicial para a formação de uma cultura política em que o cidadão possa melhorar sua interlocução para com seus representantes e ter sua “voz ouvida”, melhorando também o entendimento sobre o funcionamento político e principalmente legislativo.

Iniciativas como o programa e-cidadania proporcionam aos cidadãos diferentes formas participativas das tradicionais, mostrando-se mais atrativas e acessíveis, adentrando ao cotidiano do cidadão comum, ampliando a visão de mundo e pertencimento ao sistema democrático, reduzindo a alienação das decisões legislativas, levando o poder legislativo e suas implicações diretamente a vivência particular. O indivíduo deixa de ser receptor passivo do processo legislativo, tomando consciência do que está sendo deliberado, e podendo opinar a respeito e inclusive controlar. Mesmo que a participação e o controle social não gerem o resultado esperado, considera-se o efeito educacional e desalienador.

9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVRITZER, L. Introdução: A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: Roberto Rocha Pires. (Org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011, v. 7, p. 14-370

BOBBIO, Norberto. Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos. Trad. Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988.

BRASIL, LEI Nº 9.709, DE 18 DE NOVEMBRO DE 1998

BRASIL. Senado Federal. Resolução nº 93, de 27 de novembro de 1970. *Dá nova redação ao Regimento Interno do Senado Federal*. Publicado em Diário Oficial da União em 28/11/1970.

BRASIL. Senado Federal. Resolução nº 26, 10 de julho de 2013. *Estabelece mecanismo de participação popular na tramitação das proposições legislativas no Senado Federal*. Publicado em Diário Oficial da União em 11/07/2013.

BRASIL. Senado Federal. Resolução nº 19, 27 de novembro de 2015. *Regulamenta o Programa e-Cidadania*. Publicada no Diário Oficial da União em 30/11/2015.

CARDON, Dominique. A Democracia Internet: promessas e limites. Tradução de Nina Vincent e Tiago Coutinho. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2012.

CASTELLS, Manuel. Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet. 1ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

DAGNINO, Evelina. “¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?”
En Daniel Mato (coord.), Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización.
Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004. P. 95-110

DINIZ, Eduardo H.; RIBEIRO, Manuella Maia. O conceito de esfera pública interconectada e o site “webcidadania” no Brasil. *Gestão & Regionalidade*, v. 28, n. 83., mai-ago, 2012.

FARIA, C. F. S. D. O Parlamento aberto na era da internet: pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração das leis? Brasília: Edições Câmara, 2012

FERGUSON, M. Estratégias de governo eletrônico: o cenário internacional em movimento.
In: EISENBERG, J.; CEPIK, M. (Ed.) Internet e política: teoria e prática da democracia eletrônica. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002.

FILGUEIRAS, Fernando; AVRITZER, Leonardo. 2010. “Corrupção e controles democráticos no Brasil”, in: CUNHA, Alexandre dos Santos; MEDEIROS, Bernardo; AQUINO, Luseni (orgs.). Estado, instituições e democracia: república. Brasília: IPEA, (coleção Perspectivas do desenvolvimento brasileiro, vol. I).

FILGUEIRAS, Fernando. Sociedade Civil e Accountability Societal no controle da Corrupção no Brasil. XXXV Encontro Anual da ANPOCS, Belo Horizonte, ago. 2011.

GOMES, Wilson. Internet e participação política em sociedades democráticas. Revista Famecos: mídia, cultura e tecnologia, v. 1, n. 27, p. 58-78, Porto Alegre, agosto, 2005a.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 27^a ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

LÉVY, Pierre. Ciberdemocracia. Lisboa: Editions Odile Jacob, 2002.

SILVA, Celso Fraga da. Accountability e Controle Social. 8^a Congresso Nacional da Administração Pública, INA, 2011, p.147-148.

SILVEIRA, Sérgio Amadeu. Governo Eletrônico e Inclusão Digital. In: HERMANNNS, Klaus (org). Governo Eletrônico: Os Desafios da Participação Cidadã. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2002, p. 69-81.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. Debates políticos na Internet: a perspectiva da conversação civil. Opinião Pública, v. 12, n. 1, p. 164-187, Campinas, abril/maio, 2006.

MIGUEL, Luís Felipe. Impasses da Accountability: Dilemas e alternativas da representação política. Revista de Sociologia Política, Curitiba, nov.2005.

O 'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. Lua Nova[online]. 1998, n.44, pp.27-54.

PATEMAN, Carole. Participação e teoria democrática; tradução de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. Controlando la Política: Ciudadanos y medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas. Buenos Aires: Editorial Temas, 2000.

PINHO, José Anônio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: Já podemos traduzi-la para o português? Ver. Adm. Pública, V. 43, N.6, Rio de Janeiro, Nov. /Dec. 2009, pp. 1343 – 1368.

PITKIN, Hannah. 1972. The concept of representation. Berkeley: The University of California Press.

QUEIROZ, Alisson Bruno Dias de. *Entrevista concedida a Fernanda Akemi Arai*. Brasília, 22 de novembro de 2018.

SILVEIRA, Sérgio Amadeu da. Governo Eletrônico e Inclusão Digital. In: HERMANNNS, Klaus (org). Governo Eletrônico: Os Desafios da Participação Cidadã. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2002, p. 69-81.

Sites:

Portal E-Cidadania:

<https://www12.senado.leg.br/ecidadania/>

Relatório sobre os Governos Eletrônicos 2014:

<http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN97453.pdf>

Relatório sobre os Governos Eletrônicos 2014:

https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2018-Survey/E-Government%20Survey%202018_FINAL%20for%20web.pdf

10. APÊNDICE

Entrevista

QUEIROZ, Alisson Bruno Dias de. *Entrevista concedida a Fernanda Akemi Arai*. Brasília, 22 de novembro de 2018.

1- Como surgiu a idealização do portal e-cidadania? Foi a partir de demandas internas ou externas?

“O portal e cidadania foi idealizado por um grupo de servidores do Senado, em 2012, (2011/2012). Esses servidores montaram um grupo de trabalho e a partir desse grupo de foi criada a primeira versão do Portal, em 2012. Eles pegaram experiências, viram o exemplo do parlamento britânico, da Câmara dos Deputados (federal) e outras instituições para se inspirarem e criarem o portal e-cidadania”.

2- Atualmente, o e-cidadania conta com quantos funcionários? Qual a dinâmica das demandas de atividades do portal?

“Atualmente são quatro servidores efetivos, duas estagiárias, dois jovens aprendizes e dois servidores comissionados. Nós trabalhamos tanto com a parte da ideia legislativa quanto moderação de ideias. Nada é automatizado, tudo é manual. Lemos todas as ideias que recebemos, para verificar se elas não ferem os termos de uso. Nós acompanhamos a tramitação das ideias, temos um trabalho grande em cada passo que a ideia avança dentro do Senado. Também em relação aos Eventos Interativos, que geram provavelmente a maior parte do trabalho, que é o acompanhamento dos Eventos, criação de página para o evento, criação de imagem para divulgação, moderação de todos os comentários, lemos todos. Seleção e moderação de comentários para a impressão de comentários para a leitura dos senadores, marcação dos comentários lidos e uma série de outras atividades relacionadas aos eventos. E também a Consulta Pública, que preparamos relatórios para enviar semanalmente, respondemos também a centenas de mensagens da ouvidoria, principalmente quando os acessos crescem e com isso as reclamações e sugestões também crescem. Temos uma gama extensa de atividades”.

3- Houve um aumento significativo do portal em 2015 nos Eventos Interativos, em 2016 nas Consultas Públicas e em 2016 e principalmente em 2017 com as Ideias Legislativas, a que esses aumentos podem ser atribuídos?

“Em relação aos Eventos em 2015, a participação cresceu porque a quantidade de Eventos Interativos cresceu. Antes de 2015, somente alguns eventos eram interativos. A partir de 2015, todas as Audiências Públicas passaram a ser interativas e também todas as sabatinas. Em relação a Consulta Pública, foi a simplificação da ferramenta, para que as pessoas pudessem participar e isso facilitou o acesso. Muita gente já acessava a ferramenta, mas a participação era complexa, então nós simplificamos a ferramenta, para que as pessoas pudessem participar. Por isso o aumento da participação em 2016, na consulta pública. O mesmo se aplica à Ideia Legislativa. Também houve simplificação, melhoria no design, principalmente. E com a divulgação nas redes sociais e uma melhoria no design da página, como um todo, fortaleceu a divulgação e o acesso nessas ferramentas em cada ano, como você bem observou nos relatórios”.

4- Na sua opinião, quais foram os “marcos” do portal que contribuíram para maior engajamento ao portal?

“Acho que a primeira coisa foi a simplificação das ferramentas. Antes de 2015 nós tínhamos seis ferramentas, e isso causava muita dificuldade, porque as pessoas não entendiam direito a funcionalidade de cada ferramenta. Depois que simplificamos e passamos a ter somente três ferramentas, ficou bem mais claro a função de cada uma das ferramentas. As três juntas abrangem praticamente todo o processo legislativo. Além disso, a simplificação no site, remodelagem no design, tornamos o site responsivo, adaptável a dispositivos móveis, porque a maioria dos usuários, cerca de 85%, acessam o portal por dispositivos móveis. Então nós adaptamos o portal para que fosse completamente acessível para a maior parte dos usuários. Além disso, claro, a própria quantidade de acessos, que foi crescendo exponencialmente, atraiu a atenção da mídia, que criou notícias sobre isso, atraiu a atenção de famosos, que inclusive apresentaram ideias que viraram SUG’s, e já virou uma PEC. Então uma coisa foi puxando a outra”.

5- Quais temas recebem mais atenção dos cidadãos?

“É difícil destacar um ou dois ou três temas, porque nós temos variados temas sendo debatidos no Senado. Temos projetos sobre todos possíveis tramitando. Então as pessoas participam e votam sobre projetos diversos. Elas participam das audiências diversas que acontecem, e as ideias sugeridas pelos cidadãos também são diversas. Se você observar as ideias que foram transformadas em projetos de lei, você vai perceber que são temas diversos, não tem uma linha preponderante, de um tema preponderante no interesse dos cidadãos. Claro que, em alguns momentos, determinado tema chama mais a atenção. Recentemente foi após as eleições em que a polarização das eleições também propiciou essa participação maior na votação de alguns projetos, mas não é só isso. Se você perceber, você vai ver que a participação é extensa e abrange temas diversos e em quantidades semelhantes, então não dá pra destacar um tema ou outro”.

6- Como os Senadores percebem o programa e-cidadania? Há engajamento dos Senadores para com o portal?

“Sim, eu acho que assim como a população, o interesse da população foi crescente nos últimos anos e a importância que a população dá para a participação foi crescente. Da mesma forma é percebido em relação aos Senadores, porque em 2017 foi o primeiro ano em que uma Ideia Legislativa foi transformada em Projeto de Lei, e a partir de 2017 nós já tivemos dez Ideias que viraram Projetos de Lei e uma virou Proposta de Emenda à Constituição. Então, os Senadores passaram a dar mais atenção e importância para a participação popular, quer seja por meio da Ideia Legislativa, quer seja pelo Evento, ou também pela Consulta Pública. No Evento, você percebe que os Senadores dão muita atenção à participação porque em cerca de 60% dos eventos que acontecem no Senado, eles leem comentários, respondem perguntas, passam para autoridades responderem, e esse interesse deles tem sido crescente nos últimos meses. E além disso, na Consulta Pública, o grande número de acessos e de votos tem um reflexo interno, porque os Senadores entendem essa ferramenta como um termômetro”.

7- Um dos questionamentos da Democracia Digital é o de que ela pode ou não aumentar a participação, em termos quantitativos, ou apenas ratificar a participação

dos cidadãos que já utilizavam os meios de participação anteriores. Qual a sua opinião a respeito?

“Bem, eu acho que isso na realidade não acontece, porque em relação ao nosso portal o número de pessoas que participam em alguma das ferramentas já ultrapassou acho que 10 milhões, e eu não acredito que 10 milhões de pessoas tinham uma participação ativa no processo legislativo antes de existir esse caminho mais simples. Então, hoje, a gente tem cerca de 10 mil pessoas por ano, se não me engano, participando de Audiências Públicas, de diversos estados, inclusive de outros países, mandando perguntas e comentários. Nós temos Ideias Legislativas sendo enviadas e transformadas em Projetos também de diversos estados brasileiros. Inclusive, recentemente, nós recebemos uma Ideia em que a maioria dos apoios registrados nessa Ideia foi de brasileiros que moram fora do Brasil. São estudantes de medicina, que estudam em universidades em outros países e foi uma Ideia apresentada que, se não me engano, em dois dias alcançou 20 mil apoios. Essa Ideia dos médicos, foi uma Ideia que fala da autorização para médicos brasileiros formados no exterior poderem atuar no Brasil. Essa ideia foi apresentada e muito apoiada por pessoas de fora do Brasil. Para você ver que essas pessoas dificilmente teriam acesso ao Parlamento se não fosse um caminho assim. E eu acho que dá para fazer uma analogia nesse ponto, em relação ao Uber. Antes do Uber, e já colocando a minha experiência, eu não andava de taxi, que era a forma “analógica”, vamos dizer assim. Depois que o Uber chegou, eu uso o Uber ou o 99, qualquer um dos aplicativos disponíveis, várias vezes ao mês. Comparando, antes do Uber eu não usava taxi de jeito nenhum, tinha usado talvez uma ou duas vezes durante toda minha vida. Depois que o Uber chegou em 2015, eu devo ter andado de Uber “mil vezes”. Sendo basicamente o que acontece em relação a democracia participativa digital. Antes disso as pessoas não participavam porque o acesso era muito complicado, o Brasil é um país gigante, em que as pessoas não têm tempo, não tem dinheiro e as vezes não tem conhecimento para participar de algum debate que ocorra no Senado para fazer alguma petição ou nada do gênero. Agora você tem um acesso facilitado, tanto pela internet, quanto pelo telefone. No caso da Ideia Legislativa e no Evento Interativo, as pessoas também podem participar pelo 0800 do Senado. Essa forma de participação, acredito que vá muito além daquelas pessoas que já participavam de alguma forma no passado”.

8- Qual sua percepção sobre a efetividade do programa e sua influência no resultado das votações?

“Em relação a efetividade de cada ferramenta, acho que os próprios números de ideias que foram debatidas por senadores e foram transformadas em projetos já mostram a efetividade. São ideias de cidadãos comuns que foram apoiadas por 20.000 pessoas pela internet, gerando um debate entre os senadores que, posteriormente, se transformadas em projeto de lei e debatidas no senado, tem chance de serem transformadas em lei. Em relação aos eventos, vários deles tem boa parte de sua participação (debate) realizado através dos comentários e das perguntas que são enviadas por cidadãos. Posso citar, por exemplo, a sabatina do Ministro Alexandre de Moraes, em que o relator da sabatina fez 10 perguntas e leu 10 perguntas dos cidadãos que foram criadas pelo portal e-cidadania, e o relator acrescentou somente 2 perguntas dele, ou seja, a parte principal da sabatina foi feita em cima de perguntas enviadas pelos cidadãos. E além disso, diversas sabinas que nós podemos ver, como exemplos que acontecem no Senado, em que as pessoas participam ativamente e os sabatinados respondem. Então a efetividade é clara e visível diariamente.

Em relação a consulta pública, você pode perceber que alguns projetos tiveram sua tramitação movimentada por conta de um reflexo na votação, como a PEC 106/2015 (propõe a redução do número de parlamentares). Ela (a PEC), depois que obteve um primeiro “boom” de acessos, com mais de 100.000 votos, teve sua tramitação movimentada, e aprovaram o requerimento para realização de audiência, assim como em outros projetos que algo semelhante aconteceu”.

9- Qual a qualidade das propostas apresentadas? Os cidadãos conhecem as competências do Senado Federal?

“A maioria não conhece, mas isso não impede que eles participem, porque a maioria das ideias legislativas enviadas são publicadas no portal, e desconhecimento do processo legislativo, da competência do Senado ou da competência do Presidente da República não impede a participação. E o interessante é que a gente consegue perceber que nas ideias legislativas participam pessoas que possuem um alto grau de instrução e pessoas também semianalfabetas. O lado bom disso é que você vê que pessoas de vários níveis de instrução estão sugerindo ideias ou mandando comentários e perguntas para as audiências”.

10- Quais são os próximos projetos para o portal?

“Bom, a gente continua trabalhando na simplificação do portal, melhoria no design. Nós ainda não chegamos a um nível excelente, e dá para melhorar muita coisa ainda, mas algo em que estamos trabalhando é a criação de vídeos tutoriais explicativos, para que os surdos possam enviar ideias legislativas por meio de vídeos. Recebemos uma ideia por vídeo, enviada por um cidadão surdo, que usava a linguagem de sinais para se comunicar. Estamos trabalhando para tornar isso muito claro, mostrando passo a passo para os surdos que apenas se comunicam por libras, para que eles possam enviar as ideias deles por vídeos e nós aqui no senado, em um setor específico, vamos traduzir a ideias das libras para o português para serem publicadas no portal. Esse é o principal projeto em que estamos trabalhando, para que já no início do ano que vem esteja disponível e circulando nas redes sociais, para que os milhões de surdos no brasil possam ter acesso a participação ao processo legislativo”.