



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

MATHEUS GOMES PEREIRA

**A CONTRIBUIÇÃO DAS IDEIAS LEGISLATIVAS NA CRIAÇÃO DE
PROPOSIÇÕES JURÍDICAS: UMA ANÁLISE EMPÍRICA DO PORTAL
E-CIDADANIA NO BRASIL (2012-2020)**

RECIFE

2024

MATHEUS GOMES PEREIRA

**A CONTRIBUIÇÃO DAS IDEIAS LEGISLATIVAS NA CRIAÇÃO DE
PROPOSIÇÕES JURÍDICAS: UMA ANÁLISE EMPÍRICA DO PORTAL
E-CIDADANIA NO BRASIL (2012-2020)**

Dissertação de Mestrado apresentada como um dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco. Área de Concentração: Democracia e Instituições.

Orientadora: Profa. Dra. Andrea Quirino Steiner.

RECIFE

2024

Ficha catalográfica

MATHEUS GOMES PEREIRA

**A CONTRIBUIÇÃO DAS IDEIAS LEGISLATIVAS NA CRIAÇÃO DE
PROPOSIÇÕES JURÍDICAS: UMA ANÁLISE EMPÍRICA DO PORTAL
E-CIDADANIA NO BRASIL (2012-2020)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciência Política. Área de Concentração: Democracia e Instituições.

Aprovada em 18/03/2024

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr^a. Andrea Quirino Steiner (Orientadora)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr^a. Gabriela da Silva Tarouco
Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)

Prof. Dr. Samuel Barros
Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Prof. Dr. Marcus Abilio Gomes Pereira
Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

RECIFE

2024

AGRADECIMENTOS

Como diria o grande professor Mario Sérgio Cortella: “a gente não nasce pronto e vai se gastando; a gente nasce não-pronto e vai se fazendo.” E aqui eu tomo a liberdade de adicionar que a gente vai se fazendo graças as pessoas que conhecemos nessa vida, pois é impossível alguém se fazer sozinho.

Nesse sentido, eu gostaria de agradecer primeiramente a Deus por tudo que conquistei até hoje. Gostaria de agradecer a meus pais por sempre acreditarem no meu potencial e por terem me dado a educação que eles não tiveram.

Quero agradecer ao meu namorado José Vanderlam pela paciência que teve comigo nos momentos de ansiedade, me aconselhando e me ensinando que a vida acontece um dia de cada vez e não de uma vez só.

Quero agradecer ao professor Dalson Britto Figueiredo Filho pelas aulas dinâmicas, por estar sempre disponível e por ter acreditado no meu tema. Poucas coisas na vida são tão empolgantes quanto pessoas que amam o que fazem. Encontrar professores assim tornam nossa caminhada acadêmica mais prazerosa.

Quero agradecer a professora Andrea Quirino Steiner por estar sempre presente durante a confecção desse projeto. Obrigado, professora, porque mesmo diante de diversas eventualidades que ocorreram nesses anos, a senhora não me deixou de lado. Pelo contrário, me desafiou a pensar mais sobre meu tema e acreditou que eu sempre poderia fazer algo melhor. Assim como o fogo refina o ouro, eu fui refinado pelo seu conhecimento e pela sua paciência. Obrigado.

Quero agradecer ao professor Rafael Cardoso Sampaio por ter aceitado me coorientar nesta pesquisa. Obrigado professor por todos os insights e por todo o conhecimento transmitido nesses poucos – mas memoráveis – encontros que tivemos. Mais uma vez tive a sorte de cruzar com um professor que ama o que faz e isso faz e fez toda a diferença no meu percurso até aqui.

Quero agradecer a todos os meus colegas de mestrado pelo apoio mútuo nos dois anos de Mestrado. Nós vencemos a pandemia. Saímos dela mais resilientes, mais fortes, mais sábios e, acima de tudo, mais humanos.

RESUMO

As demandas sociais se convertem em normas jurídicas? Este trabalho analisa a contribuição das ideias legislativas enviadas por cidadãos ao Portal e-Cidadania na criação de projetos de Lei ou Propostas de Emenda à Constituição no Brasil. Metodologicamente, o desenho de pesquisa utiliza a análise de conteúdo para examinar uma base de dados original formada por 99 ideias legislativas produzidas entre 2012 e 2020 que já foram debatidas e que obtiveram mais de 20.000 apoios. Replicamos as categorias utilizadas por Kniess (2020) para categorizar as ideias enviadas, e adicionamos a categoria temática utilizada por Batista (2020). Os resultados mostram que cerca de 30% das ideias enviadas pelos cidadãos se converteram de fato em alguma proposta normativa. O fato de algumas ideias receberem parecer negativo não representa por si só um enfraquecimento da democracia, uma vez que parte das ideias enviadas por cidadãos vai de encontro a direitos já existentes e à liberdade de expressão. A maior parte das ideias enviadas está relacionada a temas sociais (como educação e saúde) e é proveniente da região Sudeste. Percebeu-se que durante o período eleitoral (2017 e 2018) houve um aumento significativo da participação popular no Portal e-Cidadania e que algumas ideias enviadas tinham teor semelhante aos temas de campanha dos presidentiáveis. Em suma, verificamos empiricamente como a democracia digital é operacionalizada na prática por meio da ferramenta ideia legislativa do Portal e-Cidadania. Percebe-se que o Brasil está na vanguarda desse movimento de digitalização dos parlamentos e do uso de tecnologias para ouvir a opinião da população.

Palavras-chave: Democracia digital; Ideia Legislativa; E-cidadania.

ABSTRACT

Do societal demands turn into norms? This work analyzes the contribution of legislative ideas sent by citizens to the *Portal e-Cidadania* for the creation of bills or proposed amendments to the Constitution in Brazil. We used content analysis in our research design in order to examine an original database made up of 99 legislative ideas which secured the support of more than 20,000 people and which were received and discussed between 2012 and 2020. We replicated the categories used by Kniess (2020) to categorize the ideas sent, and added the thematic category used by Batista (2020). The results show that around 30% of the ideas sent by citizens were actually converted into some type of norm. The fact that some ideas receive a negative opinion from legislators does not in itself represent a weakening of democracy since some of them go against existing rights and freedom of expression. Most of the ideas sent are related to social themes (such as education and health) and come from the Southeast region. It was noticed that during the electoral period (2017 and 2018) there was a significant increase in popular participation on the *Portal e-Cidadania*, and that the content of some of the ideas sent was similar to the presidential election candidates' campaign. Overall, we empirically verified how digital democracy is operationalized through the legislative idea tool of the *Portal e-Cidadania*. Brazil is at the forefront of this movement to digitize parliaments and use technologies to listen to the population's opinion.

Keywords: Digital democracy; Legislative Idea; E-cidadania

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Evolução das Ideias Legislativas	26
Figura 2 – Página Inicial do Portal e-Cidadania	30
Figura 3 – Portal e-Cidadania em Dispositivos Móveis	30
Figura 4 – Portal e-Cidadania	31
Figura 5 – Aba de Ideia Legislativa do E-Cidadania	31
Figura 6 – Cadastramento para envio de ideias	32
Figura 7 – Formulário para envio de ideias	33
Figura 8 – Resultados de Relatório	33
Figura 9 – Temas das Proposições Legislativas (2012-2021)	40
Figura 10 – Total de ideias legislativas, por gênero	41
Figura 11 – Temas por Região	42
Figura 12 - Nuvem de palavras com as palavras mais frequentes nas ideias enviadas	43
Figura 13 - Relação entre proposições legislativas e direitos garantidos	43
Figura 14 – Média de dias entre a publicação de uma ideia legislativa e a obtenção da quantidade mínima de apoios (20.000), por tema	44
Figura 15 – Espectro da e-participação conforme a dimensão política	45

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Descrição das Categorias do Modelo	38
Tabela 2 – Número de Ideias por ano	47
Tabela 3 - Identificação das ideias convertidas em PL ou PEC	50

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1. E-DEMOCRACIA, E-PARTICIPAÇÃO: NOVOS ARRANJOS DEMOCRÁTICOS NO CONTEXTO DAS NOVAS TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO	12
1.1 A democracia como sistema ideal da participação: um olhar para os clássicos	12
1.2 Participação social	15
1.3 Crise da democracia contemporânea e novas formas de participação	16
1.4 Democracia digital e e-participação	17
2. HISTÓRICO E INSTRUMENTOS DE E-PARTICIPAÇÃO NO BRASIL	22
2.1 A E-Participação no Brasil	22
2.2 Fala que eu te escuto: a criação do Portal e-Cidadania	24
2.3 E-Cidadania para todos os cidadãos? Análise da dimensão técnica do Ideia Legislativa	28
3. METODOLOGIA	35
3.1 Metodologia e Pré-análise	35
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO	38
4.1 Exploração do material	38
4.2 Apresentação e análise dos resultados	39
4.2.1 <i>Temas das proposições, atores e seus perfis e avaliação</i>	38
4.2.2 <i>Atividades: a dimensão ideia legislativa como ferramenta de e-petição</i>	44
4.2.3 <i>Efeitos (engajamento, deliberação e democracia)</i>	46
4.3 <i>Pontos de discussão</i>	53
CONCLUSÃO	55
REFERÊNCIAS	57

INTRODUÇÃO

Segundo Dahl (1997), a democracia é um sistema de governo que engloba dois eixos principais: a competição e a participação política. Para o autor, a democracia plena é exercida quando cidadãos têm oportunidades de formular suas preferências e de expressar suas opiniões ao governo, tendo suas vozes consideradas na conduta dos governos sem discriminação de sua origem. Portanto, não seria só o voto o único responsável pelo regime democrático. A participação e a possibilidade de contestação também seriam indispensáveis.

Nesse sentido surgiram, na teoria democrática dos anos 1970, um conjunto de autores que se propuseram a analisar a questão da participação. Conforme Pereira (2007), a teoria participativa cunhada por autores como Pateman (1970), Macpherson (1978) e Barber (1984) tinha como ponto em comum a criação de condições para que cidadãos pudessem participar diretamente nas decisões coletivas. Uma democracia forte seria, portanto, uma democracia que iria além da democracia liberal representativa, empregando mecanismos de participação direta, a exemplo da criação de assembleias comunitárias no nível local que promovessem o engajamento e a discussão de ideias entre os cidadãos.

Com o advento da internet e a sua conseqüente popularização a partir da segunda metade da década de 1990, a participação política passou a ocorrer também a partir de meios virtuais. A digitalização de assuntos que dizem respeito a vida pública e a relação entre cidadãos e Estado vem se tornando algo cada vez mais comum. Nesse sentido, consolidou-se no final do século XX aquilo que estudiosos passaram a chamar de democracia digital¹ (Gomes, 2018).

Uma das faces da democracia digital é a e-participação. Conforme aponta Coelho (2018), a e-participação é um campo de estudo multidisciplinar relacionado às áreas de administração pública, ciência política, comunicação, sistemas de informação, filosofia política, etc. Nesse sentido, embora a definição do que seja a e-participação possa variar, Le Blanc (2020) aponta que grande parte das definições giram em torno do conceito básico de utilização de tecnologias de informação e comunicação (TICs) para envolver os cidadãos na tomada de decisões e na prestação de serviços públicos.

¹ Também chamada de democracia eletrônica, ou e-democracia, a democracia digital se refere ao uso de tecnologias da informação e comunicação (TICs) “para produzir mais democracia e melhores democracias” (Gomes, 2018, p. 20).

No Brasil, o Portal e-Cidadania² representa uma das principais formas de e-participação e contato entre o Senado e a população. Por meio da ferramenta ideia legislativa, qualquer pessoa cadastrada no portal pode enviar ideias para criar leis ou alterar as leis atuais. Mas será que as demandas sociais se convertem, de fato, em normas jurídicas? A fim de contribuir para essa pergunta maior, este trabalho responde a seguinte pergunta de pesquisa: as ideias legislativas contribuem para a criação de proposições jurídicas? Metodologicamente, é realizado um estudo descritivo utilizando análise de conteúdo.

Considerando a ausência de um mapeamento sistematizado dessas ideias e do seu conteúdo, o presente trabalho visa contribuir para o preenchimento dessa lacuna, fomentando também a discussão sobre o e-Cidadania e, de maneira mais geral, sobre a e-participação no Brasil. Seguimos também a tendência empírica dos estudos recentes de e-participação, os quais buscam observar na prática como a e-participação ocorre, quais são suas características e qual seu possível impacto na formação de políticas (Sampaio, 2014; Silva, 2021).

Nosso objetivo geral é verificar a proporção de ideias legislativas enviadas entre 2012 e 2020 que contribuíram para a criação de proposições jurídicas. Como objetivos específicos temos: 1) mapear as ideias enviadas ao Portal e-Cidadania entre 2012 – 2020; 2) categorizar as ideias enviadas utilizando estatística descritiva; e 3) analisar a proporção de ideias que contribuíram para a criação de proposições jurídicas.

O Capítulo 1 discute a teoria democrática participativa e da participação social, para em seguida abordar o que a literatura define como democracia digital e e-participação. O Capítulo 2 descreve, em linhas gerais, o fenômeno da e-participação no Brasil para, em seguida, analisar o Portal e-Cidadania e, mais especificamente, a ferramenta ideia legislativa. O Capítulo 3 apresenta a metodologia, e é realizada a pré-análise e a exploração do material. O Capítulo 4 analisa os resultados encontrados e estabelece um diálogo entre estes e a literatura de participação e e-participação, apontando também uma possível agenda de pesquisa para trabalhos futuros.

² Criado em 2012, o Portal e-Cidadania é uma iniciativa do Senado Federal, visando ampliar a participação dos cidadãos nas atividades legislativas, orçamentárias, de fiscalização e de representação da Casa por meio da tecnologia da informação e comunicação. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ecidadania/sobre>>. Acesso em: 27 de setembro de 2024.

1. E-DEMOCRACIA, E-PARTICIPAÇÃO: NOVOS ARRANJOS DEMOCRÁTICOS NO CONTEXTO DAS NOVAS TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO

Para melhor compreender a ideia de e-democracia, será apresentado o conceito de democracia em si, para auxiliar e fomentar a compreensão sobre o conceito e depois ligá-lo à e-democracia. As raízes do pensamento democrático partem da filosofia política. É deste campo de pensamento que vêm os primeiros filósofos que refletem o que deve ser o regime mais apropriado para as sociedades modernas. Depois, discute-se a importância da participação social em um contexto democrático, abordando autores como Fiorina (2002), Putnam (2006), Pereira (2007) e Olsen (2014). O terceiro tópico aborda fatores que caracterizam a democracia contemporânea em um contexto de crise, tendo como um dos principais a predominância transversal da internet e das redes sociais no exercício da cidadania. Por último, discute-se a conceitualização e as ferramentas da democracia digital e e-Cidadania.

1.1 A democracia como sistema ideal da participação: um olhar para os clássicos

O contratualismo, inaugurado no século XVII por Hobbes, Rousseau e Locke, abre precedentes para uma nova forma de pensar a relação dos governantes e dos governados, na qual os indivíduos passaram da condição de súditos para cidadãos, ao afirmar que o poder é delegado ao rei pela submissão via um contrato social simbólico (Weffort, 1998). Assim, entender a sociedade como composta por concidadãos submetidos a um contrato é uma forma de iniciar a reflexão de que todos têm um papel na vida em comum. Portanto, o Contratualismo trata da ideia de que os concidadãos são iguais na condição de submetidos às mesmas regras sociais, participando das mesmas condições contratuais, subjetivas ou firmadas por uma constituição.

Segundo Weffort (1998), Locke desenvolveu, a partir daí, uma teoria de governo constitucional representativo, na qual valoriza um governo regulado por um parlamento seletivo. Essa defesa que Locke fez ao parlamento favoreceu as transformações nos modelos de governo que surgiram ou se modificaram ao longo da história. O sentido é o da democracia (modelo moderno), pautada na representação (parlamento) e nas disputas por poder. Ao sustentar os argumentos que apoiam o Estado Liberal, Locke protegeu os interesses da elite econômica, assegurando a propriedade privada através dos representantes.

É por meio dos estudos sobre quais as melhores formas de representatividade que os filósofos políticos e, posteriormente, os cientistas políticos, desenvolveram ao longo do tempo diversas teorias e proposições sobre as melhores formas de organização política. O conceito de democracia surge nesse intuito, de acolher o pensamento político que visa propor alternativas para a questão da representatividade política, para os diferentes grupos serem contemplados nos governos e no Estado. Muitos fatores são importantes para a representatividade, como a formação das elites locais e nacionais, questões sociais e civis, economia, entre outras variáveis. As sociedades ficam mais complexas e os problemas se complexificam também.

As transformações históricas dos modelos de governo acompanham mudanças sociais, civis, políticas e econômicas. Os direitos civis entraram em pauta no século XVIII, enquanto os direitos políticos vieram no século XX por meio da expansão da democracia. Nesse contexto, é bastante complexo falar sobre um mesmo projeto de estado em autores de momentos históricos tão distintos. Resta entender o que pode ter sido uma continuidade no pensamento dos filósofos e cientistas políticos.

Tanto Weber (2004 [1921]) quanto Schumpeter (1984) alegam que a política é exercida por membros de uma elite que variam no exercício do poder. A inegável influência da economia sobre a política, conforme o avanço do capitalismo, coloca a elite econômica em evidência (ao menos na proteção de interesses) no cenário decisório da política. A relação entre as elites favorece a abertura de espaços de representação, mesmo que restrito a grupos determinados, limitando a ideia de democracia porque não propõe acesso de maneira igualitária.

Também em Weber (2004), encontramos que a democracia deve preservar os melhores atores e excluir aqueles que não possuem capacidade política, sendo que os líderes devem ser aceitos como legítimos. Esse processo se daria via disputas entre partidos para alcançar postos de comando na estrutura administrativa e deter poder a ela delegada. Sugere, portanto, a representação como a legitimação de ações de membros de grupos, aceito pelos demais:

Chamamos “associação” uma relação social fechada para fora ou cujo regulamento limita a participação quando a observação de sua ordem está garantida pelo comportamento de determinadas pessoas, destinado particularmente de um dirigente e, eventualmente, de um quadro administrativo que, dado caso, têm também em condições normais, o poder de representação (Weber, 2004, p.13).

A representação democrática seria dada, portanto, como a seleção de membros capazes de decidir pelo grupo em questão. Com isso percebe-se que no pensamento de Weber (2004) há a

existência de uma elite dirigente e, mesmo que exista a representação, um meio de seleção causa a separação de um grupo da sociedade para a tomada de decisões. Na análise sobre partidos também ocorre a presença de um elitismo, quando responsabiliza os líderes pela chegada ao poder de um partido devido a seus projetos, classificando por maior grau de importância para a associação política os líderes e quadros do partido.

O ponto mais marcante nas teses de Weber é a racionalidade do Estado. A burocracia apresenta-se como a materialidade dessa racionalização, de forma que as operações do Estado são regidas por métodos e regras para a prática da administração pública. A democracia aparece como uma forma de controlar a burocracia: sem a democracia a burocracia dominaria todas as funções da gestão pública (Weber, 2004). Schumpeter (1984), por sua vez, é bastante direto na identificação da elite, chegando a dizer que os eleitores devem respeitar o parlamento, devem respeitar a divisão entre eles e o profissional da política.

Schumpeter (1984) sustenta que a democracia é a forma de alcançar o poder e deter os meios de dirigir e decidir politicamente, disputando votos. Essa definição coloca a democracia como instrumento político e não como modelo de estado:

Em segundo, a teoria corporificada nesta definição deixa suficiente espaço para o devido reconhecimento do papel vital de liderança. A teoria clássica não previa esse fato. Como vimos acima, atribuía ao eleitorado um grau totalmente irrealista de iniciativa, que praticamente equivalia a ignorar a liderança. Mas os corpos coletivos atuam quase exclusivamente pela aceitação da liderança, que é o mecanismo dominante em praticamente todas as ações coletivas que sejam mais do que simples reflexos. As afirmações sobre o funcionamento e os resultados do método democrático que levam esse fato em conta serão infinitamente mais realistas do que as proposições que o ignoram. Não se satisfarão com a execução da *volonté générale*, mas irão mais adiante para explicar como ela surge e como é substituída ou falsificada. O fenômeno que chamamos de vontade manufaturada não escapa mais à teoria, uma aberração por cujo desaparecimento oramos piedosamente. Passa a fazer parte, como deve, da base da nossa construção (Schumpeter, 1984, p. 321).

Mais recentemente, com o desenvolvimento da ciência política que permitiu compreender os rumos das sociedades pela observação dos governos, o conceito de democracia, segundo Dahl (1997), é entendido como um sistema de governo que engloba dois eixos principais: a competição e a participação política. Assim, as sociedades são formadas por diferentes grupos e esses grupos têm atuações e demandas diferentes numa situação de pluralismo. O autor denomina esse sistema de poliarquia. A forma ideal de como esses divergentes grupos conseguiriam conviver, em certa harmonia, seria em um sistema democrático onde o governo se incumba de acolher e respeitar as preferências dos seus cidadãos, considerando-os como politicamente iguais e dando, assim, igualdade de participação tanto quanto de oposição política.

1.2 Participação social

De acordo com Dahl (1997), a democracia plena é exercida quando cidadãos plenos têm oportunidades plenas de formular suas preferências e de expressar suas opiniões ao governo, tendo suas vozes consideradas na conduta dos governos sem discriminação de sua origem. O voto não seria o único responsável pelo regime democrático: a participação e a possibilidade de contestação também seria indispensável nesse sentido.

Ao longo da história, outros atores passaram a fazer parte da política: profissionais e sociedade são representados pelos parlamentos modernos, e outras formas de representação foram nascendo. Se em outro momento a burguesia ganhou importância econômica e conseguiu espaço para expor e proteger seus negócios, no desenvolvimento da representatividade outras classes apareceram no cenário político. Dahl (1997) sustenta que o modelo de governo ideal é a poliarquia, na qual a democracia é pautada na extensão completa da participação, contestação e inclusão.

Essa tese, seguida por outros vários autores, faz parte da teoria pluralista. Os autores que compartilham das ideias pluralistas apoiam a variedade de grupos sociais que participam ativamente na inclusão, participação e contestação do exercício político. A opinião pública asseguraria as teses que participam dessas correntes de pensamento.

Outro ponto importante que envolve o conceito de participação social é a *accountability*. Esse termo é usado para falar sobre a resposta do Estado sobre suas ações, é uma responsabilidade dos governos que engloba transparência, participação e agência. *Accountability* não significa só a responsabilização do governante ou de toda a burocracia, mas também a capacidade da sociedade de exigir que as suas demandas sejam respeitadas.

Conforme O'Donnell (1998), a *accountability* vertical pode ser a ação empreendida de maneira individual ou coletiva no nível de sociedade, tendo como referência àqueles que ocupam posições no Estado, geralmente acontecendo em períodos eleitorais. A *accountability* oblíqua, por sua vez, amplia o conceito uma vez que existe um caráter informativo. As pessoas e entidades estariam responsáveis por exercer a fiscalização do governo não só em períodos eleitorais, mas de maneira contínua (Schmitter, 2007).

Gerar demandas e exigir o melhor desempenho do serviço público para a melhor aplicação para a resolução dessas demandas é o caminho para a *accountability*, pois isso implica na existência de ferramentas e instrumentos para o controle e observância desse processo (Olsen, 2014). Portanto, a participação social é um dos instrumentos de *accountability* porque ela coloca em contato as demandas da sociedade civil, com os

legisladores. A qualidade da resposta desses legisladores para o conjunto de demandas faz parte, portanto, da ideia de democracia participativa.

Para Tocqueville ([1835] 2004), por exemplo, o país mais democrático da terra seria o que une os cidadãos em torno de um objetivo em comum para todos, pois esses cidadãos iriam perseguir juntos a melhoria das suas comunidades. A participação, para este autor, incluiria as eleições, mas não apenas as estas.

Seria necessário um modelo deliberativo de democracia, no qual o debate produziria opiniões bem informadas, e participantes conseguissem revisar preferências à luz de novas discussões, informações e demandas feitas por outros participantes (Chambers, 2003, p. 309 *apud* Pereira, 2007). A ideia seria encontrar pontos em comum para decisões coletivas, o que também pode ser chamado de esfera pública (Habermas, 1997 *apud* Pereira, 2007). Tal abordagem difere da concepção liberal de democracia, em que é preponderante uma lógica de mercado na qual os cidadãos estão em busca dos seus objetivos individuais (Pereira, 2007).

Ao mesmo tempo, o *The Democracy Index* (2023), do *The Economist Intelligence Unit*, aponta o Brasil como um dos países com o valor mais baixo no indicador Cultura Política, que mensura, dentre outras coisas, a defesa da democracia no Brasil. Esses dados podem indicar pouco comprometimento com as práticas democráticas e pouca confiança das pessoas no governo.

Portanto, a resposta que o Estado dá para as necessidades da população e o acesso da população na inserção da sua voz no processo político é um dos pilares fundamentais para a nossa democracia atual (Olsen, 2014), e um dos principais desafios a serem enfrentados pelo Brasil.

1.3 Crise da democracia contemporânea e novas formas de participação

Como discutido no tópico anterior, Foa e Mounk (2016) refletem que, em um contexto de apoio ao regime democrático, é essencial uma compreensão geral sobre a premissa democrática da participação ativa por cidadãos informados. Tal participação afeta a habilidade do regime de ofertar bens públicos, garantir responsabilização dos agentes públicos e promover um governo mais efetivo.

É sabido que as democracias na América do Sul, contemporaneamente, existem em um contexto de muitas mudanças, que afetam diretamente o apoio à própria democracia. De acordo com Diamond (2015), o mundo tem passado por um período de transição chamado de recessão democrática. Para explicar tal fenômeno, pode-se observar que na década de 1970 iniciou-se o fim das ditaduras do Sul da Europa, a democratização da América Latina, o fim

.das ditaduras comunistas no leste europeu e a democratização de diferentes países na Ásia e África. No entanto, em meados de 2015, percebeu-se que o número absoluto de países democráticos diminuiu, a partir da análise dos principais indicadores relacionados, e a qualidade das democracias restantes foi colocada à prova.

De acordo com Runciman (2018) o momento de crise democrática no Brasil pode ser explicado pelo sentimento de gratificação imediata gerado pela participação política nas redes sociais, que vai ao encontro do significado original da democracia representativa, o que geraria frustração e revolta por parte dos cidadãos. A individualidade da gratificação imediata, portanto, desfavoreceria a política democrática. Ao mesmo tempo, a horizontalidade gerada pelas redes sociais se contradiz com lideranças verticais que controlam tal dinâmica, como Mark Zuckerberg do Facebook, por exemplo.

Fiorina (2002) contribui apresentando uma conceitualização do que é o engajamento cívico, via atividades que podem ser muito politizadas, totalmente não politizadas ou qualquer situação entre esses dois contextos. Segundo Fiorina (2002), algumas pesquisas empíricas na ciência política esta definição abrange diversas categorias, dentre elas a participação em grupos virtuais de discussão política no Twitter, WhatsApp ou Facebook, por exemplo.

Ainda, observa-se uma rejeição dos cidadãos às formas tradicionais de participação política e social, havendo uma substituição por formas não convencionais (Foa e Mounk, 2016); assim, seria possível observar como a internet e suas ferramentas podem influenciar os processos democráticos.

1.4 Democracia digital e e-Participação

O atual uso da tecnologia de comunicação e informação para incrementar a democracia representa um momento diferente para os Estados e os governos. Ainda assim, a história dos estudos sobre a democracia digital, também chamada de e-democracia em sentido mais amplo, democracia eletrônica ou ciberdemocracia, pode ser dividida em três períodos (Gomes, 2018).

O primeiro período tem início nos anos 1970 sendo marcado pelo debate em torno da teledemocracia. O segundo período, que consolida a ideia de democracia digital, vai de 1996 a 2005. Por fim, a terceira parte se refere ao período posterior e traz novos debates e temas para a área, especialmente por meio de estudos empíricos.

Uma das primeiras experiências da democracia digital, então chamada de teledemocracia, ocorreu nos anos 1980. À época, o serviço de televisão Qube, da TV a cabo Warner-Amex, oferecia ao cidadão a chance de opinar acerca de questões da sua comunidade usando o

console do seu aparelho de TV. Na época, muitas prefeituras dos Estados Unidos adotaram esse sistema para a realização de plebiscitos eletrônicos extraoficiais (Gomes, 2018).

Dois fatores, segundo Gomes (2018), contribuíram para a difusão do uso de tecnologias como mecanismo democrático. O primeiro foi o discurso político que passou a fazer parte dos meios de massa, tais como jornais, revistas e televisão. O segundo foram as publicações de autores como Naisbitt (1982) e Toffler (1980), que tentaram identificar e interpretar as tendências da tecnologia e seu impacto no futuro da democracia. Sampaio (2014), semelhantemente, aponta as dificuldades de definir a e-participação por ser um conceito tangente a diversas áreas do conhecimento.

Importante ressaltar que o conceito de e-participação difere dos conceitos de acesso e interatividade (Carpentier, 2012). Acesso se refere a capacidade de colaborar e trocar informações por meio das TICs - Tecnologias de Informação e Comunicação. Interatividade diz respeito às interações sociais entre usuários nas diferentes plataformas e redes sociais. A e-participação, por fim, é mais restrita e está intrinsecamente ligada a assuntos que envolvem o corpo governante e as maneiras de influenciá-lo. Nesse sentido, a e-participação pressupõe estabelecer uma comunicação direta com o poder.

A fim de compreender a dimensão teórica da e-participação, Coelho (2018) realizou uma revisão sistemática desse conceito utilizando quatro bases de dados: WebofScience, EBSCO, ProQuest e EGRL (eGovernment Reference Library). Os dados correspondem às publicações sobre o tema realizadas entre os anos de 2000 e 2015. Após fazer uma primeira análise de todos os 524 trabalhos encontrados, a autora observou que 250 tinham maior relação com seu tema de estudo. Os 250 trabalhos foram lidos na íntegra e estudados por meio de análise de conteúdo.

Coelho (2018) observou que alguns dos autores mais profícuos e relevantes da área são Øystein Sæbø, Jeremy Rose, Ann Macintosh, Rony Medaglia e Åke Grönlund, e que o ano de 2012 foi o ano no qual mais se pesquisou sobre o tema. Daí em diante, o número de publicações sofreu um declínio. Medaglia (2007), e Sanford e Rose (2017) observaram que as contribuições teóricas da e-participação ainda eram muito frágeis. Em 2018, contudo, Sæbø, Rose e Flak (2008), criaram uma estrutura teórica para que se possa compreender a e-participação. Os autores postularam que a e-participação pode ser analisada em cinco categorias: 1) Atores - cidadãos, políticos, instituições governamentais e organizações voluntárias; 2) Atividades - e-voto, discurso político online, tomada de decisão online, eAtivismo, eConsulta, eCampanha e ePetition; 3) Fatores Contextuais - disponibilidade de informação, infraestrutura, tecnologias subjacentes, acessibilidade, política e questões legais,

e organização governamental; 4) Efeitos - engajamento, deliberação e democracia; e 5) Avaliação - quantidade de eParticipation, dados demográficos, estilo da atividade online.

De maneira semelhante, Cantijoch e Gibson (2019) apontam que não há um consenso na literatura sobre o que pode ou não ser considerado e-participação. Algumas formas de participação online são equivalentes a formas de participação tradicional: o que muda é o meio pelo qual ocorrem. Alguns exemplos são as e-petições, as doações de dinheiro online e o envio de emails para políticos que estão no governo. Por outro lado, dar um *like* em uma postagem de um político ou compartilhar um determinado *post* não necessariamente exerceria pressão para a resolução de um problema social ou político, e por isso parte da literatura não considera tais atos como formas de participação.

Nesse sentido, determinar se uma atividade online pode ser classificada como participativa depende da definição de participação adotada. O debate dentro da literatura de participação pré-internet se desenrola em duas frentes principais.

A primeira discute em que medida uma atividade precisa ser instrumental para ser incluída dentro da definição de participação, ou se, por outro lado, comportamentos simbólicos e expressivos também podem ser incluídos nesta definição. Na primeira frente surge ainda a dificuldade de categorizar o grau da instrumentalidade. Uma interpretação mais ampla do conceito de instrumentalidade considera todas as tentativas de influenciar a agenda política como formas de participação. Portanto, as petições poderiam ser encaixadas nessa interpretação. Assim como o conceito de participação política se tornou mais elástico no passado a fim de acomodar diferentes mudanças sociais, essa perspectiva traz que uma nova adaptação desse tema de estudo não deveria ser considerada algo inaceitável tendo em mente as mudanças trazidas a cabo pela tecnologia (Cantijoch e Gibson, 2019).

A segunda frente discute se a participação exige uma ação propriamente dita, ao contrário de formas passivas de engajamento, que (sob essa perspectiva) deveriam ser tratadas como antecedentes à manifestação do comportamento político.

Ainda, a literatura recente de e-participação tem procurado identificar se esta produz, de fato, efeitos mobilizadores e qual sua relação com modos de participação offline. Em seu estudo, Gibson e Cantijoch (2013) constataram que há uma integração no uso de ferramentas online e offline; ou seja, indivíduos irão utilizar quaisquer meios que estiverem à sua disposição, mas não necessariamente indivíduos que participam offline irão participar online e vice versa. Os autores constataram que um ponto positivo da e-participação é que ela serve para ampliar a participação de alguns setores, especialmente os mais jovens.

Contudo, apesar dos diversos tipos de estudo e do surgimento de outras categorias na pesquisa em e-participação de maneira geral, o campo ainda continua sem possuir uma base teórica comum (Coelho, 2018). A autora aponta que grande parte dos pesquisadores utiliza frameworks diversos para discutir o assunto e indica a importância de que se empreendam maiores esforços no desenvolvimento de um corpo teórico da e-participação. Apenas 3,5% dos trabalhos analisados pela autora lançavam mão de alguma teoria formal³.

A falta de um corpo teórico comum se justifica, entre outros, pelo do estudo da e-participação ser um campo recente, com pouco mais de duas décadas de existência, e pela rapidez na mudança dos fenômenos observados (Silva *et al.*, 2016). Inicialmente o estudo do uso de ferramentas digitais era justificado normativamente pela teoria democrática, por se acreditar que as ferramentas digitais corrigiam os déficits existentes na democracia. Nesse sentido, Sampaio (2014) aponta a existência de duas linhas incipientes nos estudos da e-participação: uma culturalista e outra institucionalista, as quais de certa forma dialogam com as categorias apresentadas por Sæbø, Rose e Flak (2008).

A perspectiva culturalista se detém sob a influência das ferramentas digitais no aumento da participação e mobilização dos indivíduos. Tomando como base a ideia de custo na participação política, espera-se que os indivíduos procurem maneiras menos custosas de conquistarem seus objetivos (Sampaio, 2014). Logo, espera-se que a conveniência das TICs, sua rapidez e sua facilidade de acesso atraia a participação cidadã (Marques, 2008).

A linha institucionalista, por sua vez, foca em como o desenho institucional garante maior participação de cidadãos no meio online. Portanto, deixa-se de considerar fatores como qualidade da democracia, capital social ou cultura política de uma determinada população para se concentrar no modo como determinado projeto de e-participação foi desenhado e implementado junto ao público.

Assim como não é todo tipo de participação que pode ser considerada um bem para a democracia (a exemplo de atividades promovidas por grupos xenofóbicos, fascistas e racistas), a e-participação não pode ser considerada primeiramente positiva. Para ser positiva, a participação precisa gerar algum bem para a comunidade (Sampaio, 2014).

Existem, nesse sentido, argumentos a favor e contra a e-participação. Alguns dos argumentos a favor mencionados alhures são de que a e-participação propicia a inclusão de novos atores; permite a inclusão de novos temas na agenda política; e diminui a distância física entre governantes e governados. Por outro lado, frequentemente se argumenta que a e-participação apenas amplia a divisão social já existente entre aqueles que têm tecnologias e

³ Para maiores detalhes a respeito das teorias utilizadas por esses autores conferir Coelho (2018).

aqueles que não as têm; e que apenas indivíduos que já participam continuarão a participar, reforçando no meio digital o mesmo padrão de participação que já existe no mundo real (Norris, 2003; Marques, 2008).

Carpentier (2012) ressalta outras duas características da participação considerada positiva para democracia: ela não deve substituir as diferenças hierárquicas entre sociedade e elites políticas (suplantando assim o sistema representativo) e ela não deve ser imposta. A não-participação também é um direito. Nesse ínterim, o autor aponta que um dos maiores desafios da e-participação é justamente construir maneiras de engajar o cidadão.

Tendo em mente o panorama acima, optou-se por utilizar neste trabalho o conceito de e-participação proposto por Sampaio (2014), por nos parecer o mais abrangente, visto que inclui o uso das TICs, mas também os pontos positivos da participação:

emprego espontâneo de tecnologias de comunicação e informação por agentes da esfera civil, buscando-se influenciar o processo de tomada de decisão de modo que seus resultados gerem, incrementem ou corrijam algum valor democrático em benefício da comunidade política (Sampaio, 2014, p.149).

Somando-se a diversidade de esforços já existentes na literatura de e-participação que buscam comprovar, empiricamente, se e de que maneira as TICs incrementam valores democráticos, pretendemos neste trabalho analisar a ferramenta ideia legislativa do Portal e-Cidadania. Nosso objetivo geral é verificar a proporção de ideias legislativas enviadas entre 2012 e 2020 que contribuíram para a criação de proposições jurídicas

Tendo em mente a dificuldade de se avaliar de que maneira a e-participação impacta a qualidade da democracia (em virtude do número de variáveis envolvidas), não é nosso objetivo verificar a dimensão culturalista e institucionalista dessa ferramenta. Em outras palavras, não observamos se a existência do Portal e-Cidadania aumenta a mobilização política dos indivíduos, nem como e porque o Portal e-Cidadania foi concebido com o design atual.

Iremos analisar a dimensão ideia legislativa do Portal e-Cidadania sob o prisma das categorias teóricas 1, 2, 4 e 5 de Sæbø, Rose e Flak (2008) por acreditarmos que essas são suficientes para responder à pergunta de pesquisa colocada. Não é o foco desta dissertação analisar os fatores contextuais, a infraestrutura técnica ou legal, e as decisões que levaram ao atual desenho do Portal e-Cidadania pelo Senado Federal.

Portanto, abordaremos nos capítulos seguintes o perfil dos cidadãos que participam no Portal e-Cidadania (categoria 1); o tipo de atividade que pode ser realizada na dimensão ideia legislativa do Portal e-Cidadania (categoria 2); os efeitos dessa participação, ou seja, se ela se

converte em normas jurídicas (categoria 4), respondendo assim a questão de pesquisa colocada; e, por fim, faremos uma avaliação mais detalhada sobre os dados sociodemográficos dos usuários que enviaram ideias legislativas no marco temporal aqui analisado (categoria 5).

Embora compreendamos que as dinâmicas internas subjacentes ao poder (categoria 3), tais como a existência de um corpo técnico voltado para a divulgação de iniciativas digitais e a estrutura de trabalho do parlamento, sejam importantes para a explicação do engajamento público (Mitozo, 2021), foge ao escopo deste trabalho observar as minúcias do funcionamento técnico da plataforma e-Cidadania. Essa pode ser, contudo, um ponto interessante para futuras pesquisas.

2. HISTÓRICO E INSTRUMENTOS DE E-PARTICIPAÇÃO NO BRASIL

O presente capítulo encontra-se dividido em três seções. Na seção 2.1 falaremos sobre a e-participação no Brasil. Na seção 2.2 falaremos sobre a criação do Portal e-Cidadania e delinearemos em linhas gerais o seu funcionamento. A seção 2.3 analisa o site do Ideia Legislativa com base nas categorias funcionalidade, usabilidade e acessibilidade.

2.1 A e-Participação no Brasil

Como se viu anteriormente, a e-participação representa um subcampo da participação política. Apesar das diferentes definições existentes na literatura acadêmica sobre o que seria a e-participação, todas convergem para um ponto em comum: o uso de Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) para engajar cidadãos no processo de tomada de decisão e promover a prestação de serviços públicos (Le Blanc, 2020).

Viu-se também que as justificativas para a utilização de mecanismos de e-participação pelas visões mais otimistas da literatura são múltiplas, entre elas: promover a inclusão de diferentes setores da sociedade; aumentar a accountability por parte dos governos; tornar o governo mais responsivo às demandas dos cidadãos; promover maior transparência das ações governamentais; fortalecer a legitimidade dos governos; e contribuir para o fortalecimento da confiança dos cidadãos nas instituições (Almada *et al*, 2019).

De acordo com Almada *et al* (2019), a gestação de mecanismos de e-participação em um determinado país depende, entre outros fatores, da vontade política do governo, das expectativas dos diferentes atores políticos envolvidos, da capacidade tecnológica, e dos marcos legais existentes em torno da questão. Como o desenvolvimento da e-participação acompanha a difusão da internet, surgiu inicialmente nos países desenvolvidos e depois nos países em desenvolvimento.

As ferramentas de e-participação podem ser analisadas sob uma escala de três pontos (Le Blanc, 2020). O primeiro ponto se refere a ferramentas que promovem a difusão de informações relacionadas ao setor público (no caso do Brasil, pode-se citar o Portal da Transparência). O segundo ponto diz respeito a consultas, nas quais governos consultam cidadãos a respeito de políticas, incluindo assim os constituintes nas diferentes fases do processo político (um exemplo seminal no caso brasileiro é o Consulta Pública do Senado Federal). E, por fim, o terceiro ponto é o de tomada de decisão, no qual os constituintes fazem parte da tomada de decisão.

Embora acreditemos não existir no Brasil uma ferramenta online de terceiro ponto, uma vez que esta pressupõe que a decisão final é delegada ao público, o Ideia Legislativa avança

em relação ao Consulta Pública enquanto constitui um mecanismo de *agenda-setting*. Segundo Le Blanc (2020), uma diferença fundamental entre mecanismos de consulta e de *agenda-setting* é que, no primeiro, os constituintes adquirem uma posição mais passiva, visto que a decisão do tema que vai ser discutido provém do governo. No segundo, por outro lado, são os constituintes que propõem o que deve ser discutido e feito pelo corpo político. Essa diferença é extremamente significativa e representa o que alguns autores chamam de *e-empowering* (Macintosh, 2004).

Em seu artigo, Sampaio *et al* (2019) fazem um mapeamento das iniciativas *top-down* de democracia digital criadas pelo Estado brasileiro entre 1999 e 2016. Os autores encontraram um total de 148 iniciativas; no entanto, a análise se restringe a 125 dos casos encontrados devido à ausência de dados necessários à consecução da pesquisa em 23 das iniciativas encontradas. O primeiro ponto que chama atenção é que a esmagadora maioria dos casos de democracia digital consistiam em websites (89,6%), seguida por fóruns, blogs, redes sociais e wikis⁴. Os autores não encontraram, à época, nenhum aplicativo. Um total de 93% das iniciativas encontradas atendia ao público. Com relação à esfera de poder do Estado, o poder executivo detinha mais da metade de iniciativas digitais (51,7%), seguido pelo Legislativo e Judiciário; 55,5% das iniciativas estavam concentradas no nível federal.

Uma categoria interessante utilizada pelos autores na sua análise diz respeito à temporalidade das ferramentas. Mais de 70% delas tinham caráter permanente, 20,1% eram ocasionais e 6,5% eram sazonais. O principal valor democrático que tais ferramentas promoviam era o monitoramento de contas, obras e políticas, o qual era seguido por deliberação e participação e democracia digital.

Nenhuma das iniciativas de democracia digital analisadas por Sampaio *et al* (2019) dava poder de decisão ao cidadão. Isso reforça a importância deste trabalho, o qual permitirá analisar, ainda que em parte, se os legisladores seguem na mesma direção das ideias propostas pelos cidadãos brasileiros ou não. Os autores ainda chamam atenção para a grande falta de memória digital por parte do Estado brasileiro, uma vez que muitos dos sites não estavam mais disponíveis. Nesse sentido, este trabalho também contribui para a criação de um banco de dados da dimensão ideia legislativa do Portal e-Cidadania, o qual será discutido adiante.

⁴ Segundo a Microsoft (2018), “Um wiki é um site projetado para que grupos de pessoas capturem e compartilhem ideias rapidamente, criando páginas simples e vinculando-as umas às outras. Sua organização pode usar wikis para diversas finalidades. Em grande escala, você pode compartilhar grandes volumes de informações em um wiki corporativo. Em uma escala menor, você pode usar um site de equipe como um wiki para reunir e compartilhar ideias sobre um projeto rapidamente”.

2.2 Fala que eu te escuto: a Criação do Portal e-Cidadania

Criado em 2012, o Portal e-Cidadania é uma iniciativa do Senado Federal, visando estimular e ampliar a participação dos cidadãos nas atividades legislativas, orçamentárias, de fiscalização e de representação da Casa por meio da tecnologia da informação e comunicação⁵. O Portal e-Cidadania foi criado por meio do Ato da Mesa n.º 3, de 2011⁶ com vistas a: I - Ampliar o conhecimento da sociedade sobre o funcionamento do Poder Legislativo, em especial do Senado Federal e do Congresso Nacional; II — Aprimorar o fornecimento de informações sobre as atividades do Senado Federal; III - Obter dos cidadãos sua avaliação sobre os resultados das ações legislativas e fiscalizadoras do Congresso Nacional; IV - Fomentar a participação da sociedade nas discussões dos temas legislativos em pauta, assim como no processo de definição, execução e avaliação de políticas públicas; V - Proporcionar mecanismos pelos quais os cidadãos brasileiros possam oferecer sugestões de textos legislativos, segundo os preceitos constitucionais e regimentais estabelecidos; VI - Estimular o engajamento dos cidadãos brasileiros no processo democrático.

O ato prevê ainda que a primeira versão do site fosse implantada em maio de 2012 e a segunda versão em novembro de 2012. Os seguintes componentes são estabelecidos para a composição do Portal e-Cidadania na sua primeira versão: I - e-Legislação: espaço destinado ao debate e à proposição de novas leis e alteração da legislação vigente ou projetos em tramitação; II - e-Fiscalização: espaço destinado ao acompanhamento do orçamento brasileiro e das ações administrativas do Senado Federal; III - e-Representação: espaço destinado à expressão da opinião e manifestações do cidadão sobre temas de interesse da sociedade e projetos em tramitação.

Após identificar algumas lacunas, a Comissão Senado do Futuro (CSF) decidiu regulamentar o Programa, elaborando assim o Projeto de Resolução 39/2015⁷, o qual foi transformado na Resolução 19/2015⁸. Esta última estabelece, no seu Artigo 2º, que compete à Secretaria de Comissões coordenar o Programa, seus projetos, suas atividades e seus produtos, em parceria com outros órgãos do Senado Federal.

⁵ Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ecidadania/sobre>>. Acesso em 17 de jun. de 2020.

⁶ Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ecidadania/documentos/anexos/ato-3-de-2011-da-mesa-diretora>>. Acesso em 31 ago. 2023.

⁷ Disponível em:

<<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/11/26/aprovado-projeto-que-regulamenta-o-programa-e-cidadania>>. Acesso em 17 de jun. de 2020.

⁸ Disponível em:

<<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=2&data=30/11/2015>>. Acesso em: 10 abr. 2024.

No Art. 4º é estabelecido que o portal manterá um cadastro de usuários, a partir do qual estes poderão ter acesso às ferramentas disponibilizadas. Para se cadastrar é necessário informar, no mínimo, o nome completo, o endereço eletrônico, a unidade federativa de residência e cadastrar uma senha de acesso. Alternativamente, é possível vincular o cadastro à rede social Facebook e à plataforma Google.

Por um lado, a exigência de poucas informações facilita e estimula o envio de ideias devido à rapidez com que se pode enviá-las. Por outro, a ausência de dados mais específicos sobre as características dos autores dessas ideias dificulta estudar mais profundamente o perfil socioeconômico dos cidadãos que participam. A ausência desses dados, inclusive, foi um dos principais percalços encontrados no nosso estudo.

Existem três maneiras de interagir com o Senado por meio do portal: 1) Consulta Pública, 2) Evento Interativo e 3) Ideia Legislativa. Mais recentemente foi adicionada também a ferramenta Oficina Legislativa que incentiva estudantes do ensino básico e superior a pensar em melhorias para o país (Toledo *et al*, 2023).

A Consulta Pública é regulamentada pela Resolução n.º 26 de 2013 e permite que todos os projetos de lei e demais proposições que tramitam no Senado estejam abertas para receber opiniões dos cidadãos, desde o início até o final de sua tramitação. Nesse sentido, qualquer indivíduo cadastrado no portal pode votar “sim” ou “não” em relação a determinada matéria⁹.

Ressalta-se que cada usuário pode votar apenas uma vez, e os votos não podem ser modificados ou apagados após serem enviados. Embora o sítio do Senado deixe bem claro que os senadores não possuem a obrigação de acatar a votação feita pelo público, aponta que dados obtidos no Consulta Pública são informados periodicamente aos senadores e têm a importante função de sinalizar a opinião pública, contribuindo para a formação de opinião de cada senador¹⁰.

A segunda dimensão, chamada de Evento Interativo, possibilita aos cidadãos não só acompanharem a transmissão de eventos ao vivo através do canal do Senado no YouTube, como também enviar comentários ou mesmo ligar para a Ouvidoria do Senado¹¹. Os usuários cadastrados podem enviar comentários antes mesmo das sabatinas ou audiências públicas terem início. Ademais, todos os comentários enviados durante a transmissão são repassados para a secretaria da comissão respectiva ou órgão responsável pelo evento.

⁹ Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ecidadania/comofuncaoconsultapublica>>. Acesso em: 10 abr. 2024.

¹⁰ Para um estudo mais detalhado acerca da dimensão Consulta Pública e sobre sua influência nas decisões tomadas pelos legisladores, conferir Kniess (2020).

¹¹ Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ecidadania/comofuncaoaudiencia>>. Acesso em: 12 abr. 2024

Por fim, a Ideia Legislativa, objeto desta dissertação, habilita qualquer pessoa cadastrada no portal a enviar ideias para criar leis ou alterar as leis atuais. Essa ferramenta permite que o indivíduo envie mais de uma ideia, contanto que não sejam repetidas. Após passarem por moderação¹², as ideias são publicadas no site e ficam abertas durante quatro meses para receber apoios de outros cidadãos.

Para serem apreciadas pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), as ideias enviadas precisam obter pelo menos 20 mil apoios. Após serem debatidas pelos senadores, as ideias recebem um parecer e podem ser arquivadas, rejeitadas, consideradas prejudicadas, transformadas em Projetos de Lei (PL) ou transformadas em Projeto de Emenda à Constituição (PEC). A figura 1, extraída do site do Senado¹³, ilustra o rito que as ideias seguem até que virem um projeto de lei.

Figura 1 - Evolução das Ideias Legislativas



Fonte: Senado Federal. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ecidadania>. Acesso: 10 abr. 2024

Uma ideia pode ser arquivada pela CDH, entre outros motivos, quando carente de dados/argumentos convincentes e/ou fundamentos empíricos. A rejeição de uma ideia, em regra, ocorre quando esta vai de encontro a direitos fundamentais e/ou é inconstitucional. As ideias são consideradas prejudicadas quando já existe matéria semelhante em tramitação ou matéria de mesmo teor já aprovada pelo Senado. A conversão em PL ou PEC, por fim, dependerá do teor da Ideia Legislativa e do rito específico que cada instrumento legislativo demanda.

¹² Ver mais detalhes acerca dos Termos de Uso. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/comofuncionaideia>. Acesso em 10 abr. 2024.

¹³ Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/05/16/numero-de-ideias-legislativas-apresentadas-pelos-cidadanos-quadruplicou?_gl=1*13sm4vr*_ga*Mjc4NjO0MDkyLjE2ODkxNzA1NTI.*_ga_CW3ZH25XMK*MTY5MjY0ODIvMv4xNi4xLjE2OTI2NDk0NzMuMC4wLjA. Acesso em 10 abr. 2024.

É válido salientar que essas ferramentas não são totalmente independentes entre si, pois uma determinada Ideia Legislativa pode se converter em Matéria de Consulta Pública antes de sua aprovação final pela Câmara dos Deputados e da sanção presidencial. A título de exemplo tem-se o PL 2745/2019, que trata do direito ao reconhecimento da identidade de gênero, permitindo a mudança do registro do prenome e do sexo da pessoa nos documentos de identificação, quando comprovadamente divergentes, e que se originou da Ideia Legislativa SUG 66/2017. O PL 2745/2019, assim como tantos outros¹⁴, também foram objeto de Consulta Pública.

Pode-se conjecturar que a transformação de Ideias Legislativas (que já tenham sido discutidas e aprovadas pela CDH) em Consultas Públicas visa dar maior visibilidade social e legitimidade à futura aprovação de PLs e PECs. No caso do PL 2745 citado acima, por exemplo, o número de cidadãos que votaram foi de 101.796 indivíduos, sendo que 84.711 pessoas votaram a favor (número, portanto, bem maior que os 21.224 apoios recebidos inicialmente) e 17.085 indivíduos votaram contra.

A possibilidade de votar contra alguma proposta legislativa na dimensão Consulta Pública (diferentemente da Ideia Legislativa, na qual apenas se vota a favor) permite que opiniões contrárias sejam incluídas na balança, fornecendo ao legislador um termômetro social a mais da vontade popular. Embora não seja o foco deste trabalho, é importante observar que existe um lapso de tempo significativo na tramitação dos PLs e das PECs (Toledo, 2023). A título de exemplo, o citado PL 2745 (originário da SUG 66, do ano de 2017), ainda se encontra na fase inicial de tramitação desde maio de 2019¹⁵, devendo passar pela Câmara e pela sanção presidencial antes de entrar em vigor. Na verdade, embora o site apresente 45 ideias transformadas em Projeto de Lei, Proposta de Emenda à Constituição ou indicação, nenhuma dessas normas legislativas havia até a data da conclusão deste trabalho sido transformada em lei de fato.

No âmbito nacional, o e-Cidadania já foi objeto de diversos estudos. Tavares e Queiroga (2013) observam em seu trabalho se o e-Cidadania promove mudanças no comportamento parlamentar e agendamento de temas para a realização de audiências públicas nas comissões de trabalho do Senado. Os autores constatam que grupos organizados conseguem impor o agendamento de temas que devem ser debatidos por conseguirem atingir o número mínimo de

¹⁴ Para mais informações a respeito das proposições que foram objetos da dimensão Consulta Pública que se originaram de Ideias Legislativas enviadas por cidadãos, ver Kniess (2020).

¹⁵ Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pl-2745-2019>>. Acesso em 12 jul. 2023.

apoios, que na época era de apenas 10.000. O aumento de salário dos militares e a inclusão obrigatória de determinados profissionais são exemplos de temas que foram a debate.

Iniciativas individuais que teriam impacto sobre uma camada mais significativa da sociedade, por outro lado, acabam por ter muito menos apoio de outros indivíduos. Logo, os autores concluem que com as novas tecnologias o corporativismo, entendido como a organização da coletividade com base na associação representativa dos interesses e das atividades profissionais, ganha um novo espaço através dos meios digitais.

Chagas *et al* (2019) analisam o modo como a participação no e-Cidadania foi distorcida pela utilização de Mobile Instant Messaging Services (MIMS) durante o período eleitoral de 2018. Segundo os autores, os temas acionados no e-Cidadania estavam diretamente relacionados à campanha do candidato eleito Jair Bolsonaro, inclusive extrapolando o período eleitoral, no qual houve grande atividade no site quando comparado a anos anteriores.

A existência do e-Cidadania, contudo, é uma ferramenta importante para dar voz a diferentes pautas, como se verá adiante. O e-Cidadania segue também a tendência dos governos de digitalizar seus parlamentos e oferecer ferramentas que aproximem governantes e governados. O fato de ser um programa regulamentado por resoluções do Senado, as quais contribuem para a continuidade da ferramenta ao longo do tempo, torna o e-Cidadania uma importante ferramenta para a democracia brasileira (Santana, 2021).

Um quesito relevante na compreensão dos mecanismos de e-participação diz respeito ao design da ferramenta, pois este pode influenciar significativamente o engajamento e a participação cidadã (Sampaio, 2010). Nesse sentido, a próxima seção se concentrará na análise de três critérios principais: funcionalidade, usabilidade e acessibilidade.

2.3. E-Cidadania para todos os Cidadãos? Análise da Dimensão Técnica do Ideia Legislativa

Considerando a complexidade do fenômeno da e-participação, uma vez que esta perpassa diferentes campos do conhecimento além da Ciência Política, Macintosh e Whyte (2008) destacam a importância de uma abordagem multi-métodos a fim de tornar a avaliação de ferramentas de e-participação mais robustas. Os autores pontuam a existência de três perspectivas sob as quais iniciativas de e-participação podem ser analisadas.

A primeira perspectiva é a democrática e está relacionada à avaliação do impacto da e-participação na formação de políticas. Essa é justamente a perspectiva central adotada neste trabalho. A segunda perspectiva visa analisar as metas e objetivos de iniciativas de e-participação sob a ótica de seus criadores. A terceira perspectiva, a qual os autores chamam

de sociotécnica, planeja observar a medida em que o design das TICs pode afetar os resultados, ou seja, como questões de engenharia de software e sistemas de informação podem influenciar a usabilidade e acessibilidade¹⁶ a determinado site governamental.

A fim de enriquecer nossa resposta à pergunta de pesquisa desta dissertação, discutiremos de maneira geral nessa seção os aspectos técnicos do Portal e-Cidadania. Bertot e Jaeger (2006) *apud* Al-Soud e Nakata (2010) consolidaram três metodologias que fornecem elementos-chave para avaliar quão centrado no usuário (*user-friendly*) um site governamental pode ser. Os autores elencam os seguintes elementos: funcionalidade, usabilidade e acessibilidade.

Dividiremos nossa análise em três estágios principais, com base no trabalho de Al-Soud e Nakata (2010) no qual analisam diferentes sites governamentais na Jordânia. O primeiro estágio se refere à acessibilidade do site. O segundo estágio se refere à sua usabilidade e transparência. O terceiro estágio se refere ao quão responsivo aos cidadãos o site é. No quesito acessibilidade, o site do e-Cidadania contém uma aba, a qual pode ser vista na figura 2, na qual declara que o site foi projetado para ser acessível e fácil de usar.

Essa aba contém instruções para facilitar a navegação dos usuários. O site sugere diversas ferramentas que podem ser empregadas por usuários para aumentar o zoom do texto, converter textos em áudios, usar teclados virtuais e navegar usando diferentes navegadores. O site também possui uma ferramenta que traduz automaticamente todo o seu conteúdo para libras.

O site e-Cidadania é aberto. O login é exigido apenas em situações em que é necessária a identificação. Por exemplo, nos casos em que o usuário deseje enviar alguma ideia, entrar em contato com o Senado ou participar de debates públicos. O site também incentiva usuários a utilizarem o menu *Fale com o Senado* no caso de possuírem sugestões ou encontrarem problemas na navegação. O site e-Cidadania também pode ser acessado a partir de aparelhos celulares, sem prejuízo da informação e do ajuste desta a uma tela menor (ver figura 3).

¹⁶ A usabilidade envolve a facilidade com que usuários aprendem a usar o sistema e memorizar suas funções básicas. A acessibilidade visa tornar websites acessíveis ao maior número de pessoas possíveis, incluindo especialmente aquelas que tenham algum tipo de limitação, como, por exemplo, limitação física, conexões mais lentas ou falta de aparelhos tecnológicos mais sofisticados (Al-Soud & Nakata, 2010).

Figura 2 - Página Inicial do Portal e-Cidadania



Fonte: Senado Federal. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ecidadania>>. Acesso: 10 abr. 2024

Figura 3 - Portal e-Cidadania em Dispositivos Móveis



Fonte: Senado Federal. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ecidadania>>. Acesso: 10 abr. 2024

No que se refere a sua usabilidade, o site possui diversas guias que auxiliam o usuário a entender que ferramenta utilizar e como cada uma funciona. Como se observa na figura 3, cada ferramenta (ideia legislativa, evento interativo, consulta pública e oficina legislativa) tem uma aba própria. Há também uma aba inicial intitulada *Sobre* que explica como o e-Cidadania e suas ferramentas funcionam.

Figura 4 - Portal e-Cidadania



Fonte: Senado Federal. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ecidadania>>. Acesso: 10 abr. 2024

Com poucos cliques é possível também ter acesso às ideias enviadas como se vê na figura 5. O acesso às ideias também é facilitado pela existência do menu de filtragem que permite buscar ideias transformadas em proposição seguindo os critérios “Título”, “Ordenar por”, “Situação”, “Estado do autor”, “Autor”. O suporte visual dado por meio do preenchimento da linha laranja também torna o acompanhamento fácil e rápido.

Uma característica da acessibilidade é fornecer tarefas simples ao usuário nas quais não precisem gastar muito tempo. Observa-se na figura 6 que o cadastro e envio de ideias também é bastante simples. Basta fazer o cadastro utilizando nome, e-mail e unidade federativa, além é claro da criação de uma senha.

Uma característica da acessibilidade é fornecer tarefas simples ao usuário nas quais não precisem gastar muito tempo. Observa-se na figura 6 que o cadastro e envio de ideias também é bastante simples. Basta fazer o cadastro utilizando nome, e-mail e unidade federativa, além é claro da criação de uma senha.

Após a criação do cadastro, usuários ficam habilitados a enviar ideias. Vê-se na figura 7 abaixo que o processo também é bastante simples. Primeiro, o usuário seleciona a área

temática. Em seguida, compõe o título da ideia e a descrição desta. Por fim, existe a opção de fornecer mais detalhes acerca da ideia.

O site é bastante transparente para os usuários enquanto fornece análises e relatórios do número de ideias enviadas ao longo dos anos em que esteve em funcionamento, da quantidade de participantes em cada uma das ferramentas, informações sobre os autores, e o número de votos por unidade federativa (figura 8). Tais relatórios podem ser uma importante fonte de pesquisa e análise em estudos acadêmicos futuros. É possível ver também que o site disponibiliza relatórios em inglês e espanhol contribuindo para a acessibilidade e projeção do site por parte de usuários falantes de outras línguas.

Figura 5 - Aba de Ideia Legislativa do e-Cidadania

Fonte: Senado Federal. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ecidadania>>. Acesso: 10 abr. 2024

Figura 6 - Cadastramento para envio de ideias

Fonte: Senado Federal. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ecidadania>>. Acesso: 10 abr. 2024

Figura 7 - Formulário para envio de ideias

Info Bem-vindo! Você foi autenticado corretamente.

Cadastro de Ideia Legislativa

Área Temática ▼
 Seleccione o tema da sua Ideia Legislativa. Só é possível escolher uma opção. Se a ideia tem relação com várias áreas, indique a principal.
 Administrativo ▼

Título da sua Ideia ▼
 Exponha, em poucas palavras, o que é essencial em sua ideia. Seja claro, pois esse campo identificará sua Ideia Legislativa na lista geral.

Descrição da sua Ideia ▼
 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.

Mais detalhes
 Campo opcional – Apresente mais informações sobre sua Ideia Legislativa.

0 Caracteres digitados | 400 Caracteres restantes

Marque este campo se sua ideia faz parte do projeto Oficina Legislativa

Sua Ideia Legislativa será avaliada conforme os [Termos de Uso do Portal e-Cidadania](#).

Fonte: Senado Federal. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ecidadania>>. Acesso: 10 abr. 2024

Figura 8 - Resultados de Relatório

Resultados

Arquivos de resultados do projeto.

[Relatório da Consulta Pública](#)

Número de proposições que receberam votos, cidadãos votantes e votos registrados

[Conheça os resultados e o funcionamento do Portal e-Cidadania](#)

Relatório com números de participante e participações e os resultados da participação popular no processo legislativo.

[Relatório dos Eventos Interativos](#)

Número de eventos, participantes e comentários

[Relatório das Ideias Legislativas](#)

Número de ideias, autores, apoiadores e apoios

[Relatório de número de votos em uma proposição por Unidade Federativa](#)

É preciso informar o ID da proposição para acessar o relatório. O ID é o número no final da URL da página da proposição.

[Relatório de votos na Consulta Pública por autor](#)

Veja a lista de autores de proposições e acesse os relatórios de votos na Consulta Pública sobre as proposições de um determinado autor

[Proposições e ideias legislativas mais votadas durante o estado de calamidade pública](#)

Relatório com as 50 proposições mais votadas e as 50 ideias legislativas mais apoiadas durante o estado de calamidade pública

[Relatório de votos na consulta pública sobre as matérias prontas para deliberação do Plenário](#)

Número de votos na consulta pública sobre as matérias prontas para deliberação do Plenário

[English - e-Cidadania Portal Report](#)

[Espanol - Informe del Portal e-Cidadania](#)

[Todas as proposições com votos na Consulta Pública - PDF](#)

Lista com todas as proposições com votos registrados na Consulta Pública e seu status atual. Arquivo PDF.

[Todas as proposições com votos na Consulta Pública - CSV](#)

Arquivo formato csv atualizado diariamente

[Relatório da Oficina Legislativa](#)

Número de professores, instituições, turmas e ideias cadastradas no projeto Oficina Legislativa

[Sugestões Legislativas \(SUG\)](#)

Relatório com todas as sugestões legislativas (SUG) registradas na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa

Fonte: Senado Federal. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ecidadania>>. Acesso: 10 abr. 2024

Se, por um lado, a facilidade para enviar ideias pode ser um atrativo para os usuários do portal, por outro, observa-se que não é possível fazer muitas inferências sobre o perfil socioeconômico dos indivíduos que enviam ideias. Os relatórios produzidos mencionam basicamente as ideias enviadas ano a ano, a UF do(a) autor(a), a data da publicação da ideia e a data de alcance dos 20 mil apoios. Embora no momento do envio da ideia exista a opção de o usuário selecionar a área temática à qual sua ideia está relacionada (administrativo, econômico, jurídico, social, etc.), não encontramos nos relatórios do site referentes às áreas temáticas.

Nesse sentido, a presente dissertação permite um olhar mais apurado dos dados disponibilizados no e-Cidadania, utilizando mais categorias, como as categorias tema, sexo, e região, a fim de subsidiar a resposta da pergunta de pesquisa aqui colocada.

3. METODOLOGIA

Seguindo a tendência recente dos estudos sobre internet e política que buscam operacionalizar e verificar empiricamente como a e-participação se desenvolve (Silva et al., 2016), este capítulo analisa as ideias legislativas enviadas por cidadãos ao Portal e-Cidadania entre 2012 e 2020 que obtiveram mais de 20.000 apoios. O período temporal se refere a todo o período em que o Portal e-Cidadania esteve disponível até o ano em que se iniciou a coleta de pacote e a composição desta dissertação (2020).

Utilizamos 20.000 apoios como medida de filtro pois, como se viu, esse é o número mínimo de apoios necessários para as ideias serem encaminhadas à CDH. Nesse sentido utilizamos um recorte com uma amostra não-aleatória ao deixar de lado as ideias que não obtiveram mais de 20.000 apoios. Trabalhos futuros podem aumentar o corpus utilizado para incluir todas as ideias enviadas ao Portal e-Cidadania para compreender, também, o perfil das ideias que não obtém apoio suficiente.

3.1 Metodologia e Pré-análise

Para responder a nossa pergunta de pesquisa (as ideias legislativas contribuem para a criação de proposições jurídicas?), analisamos um conjunto de categorias que permitissem comparar as ideias legislativas enviadas e as normas legislativas produzidas. Nesse sentido, optamos por empregar a metodologia a análise de conteúdo de Bardin (2011, p. 48) que se caracteriza por:

um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.

Esquemáticamente a análise de conteúdo segue três etapas: 1) pré-análise; 2) exploração do material; e 3) tratamento dos resultados, inferência e interpretação. A etapa de pré-análise consiste em organizar o material a ser analisado com vistas a torná-lo operacional e permitir a sistematização das ideias iniciais. Essa etapa pode ser dividida em quatro passos: 1) a análise flutuante; 2) a escolha dos documentos; 3) a preparação do material; e 4) a referenciação de índices e a elaboração de indicadores.

Na análise flutuante se estabelece o contato inicial com o material analisado. Nesse momento surgem as primeiras questões e hipóteses. A partir daí faz-se a constituição do corpus, o qual é definido por Bardin (2011, p. 126) como o “conjunto de documentos tidos em

conta para serem submetidos aos procedimentos analíticos”. A constituição do corpus, por sua vez, deve seguir 5 regras: i) a regra da exaustividade: todos os elementos devem ser tratados, esgotando a totalidade do acervo ou coleção; ii) regra da representatividade: a amostra deve representar satisfatoriamente o universo; iii) regra da homogeneidade: os documentos devem se referir ao mesmo tema, ser obtidos pelo mesmo meio, fazer parte do mesmo acervo, possuir técnicas de produção semelhante, etc.; iv) regra da pertinência: os documentos devem ser adequados para a consecução dos objetivos previstos; e v) regra da exclusividade: um elemento não deve ser classificado em mais de uma categoria.

Na segunda etapa, que consiste na exploração do material, é feita a criação das categorias/variáveis, as quais devem possuir certas características: cada elemento só deve existir em uma categoria; a dimensão analisada deve ser homogênea; as categorias devem ser pertinentes à consecução do objetivo; deve haver objetividade e fidelidade, de modo que não haja distorções provenientes da subjetividade dos analistas; as categorias analisadas devem produzir resultados férteis em inferências e para o surgimento de novas hipóteses.

Cabe clarificar dois conceitos essenciais na análise de conteúdo, a saber: código e categoria. Segundo Saldaña (2012) apud Sampaio e Lycarião (2021, p. 45) código diz respeito a “uma palavra ou frase curta que confere um atributo saliente, essencial, evocativo e/ou que resume um dado baseado em texto ou mesmo visual”. O código seria assim uma espécie de etiqueta que permite classificar e qualificar partes do conteúdo segundo os objetivos da pesquisa.

A categoria, por sua vez, se refere a “construtos analíticos derivados de teorias ou práticas existentes; experiência ou conhecimento de especialistas, ou pesquisa” (Krippendorff, 2004, p. 17 apud Sampaio & Lycarião, 2021 p.46). São as categorias que permitem, por fim, descrever o fenômeno observado, aumentando e gerando conhecimento. No nosso trabalho chamamos as categorias de temas, a fim de manter a nomenclatura utilizada por Batista (2020) que classifica a agenda legislativa no Brasil em diferentes temas.

A unidade de análise que utilizamos para criar nossos códigos foram os títulos das sugestões enviadas¹⁷. Por exemplo, a SUG 38/2017 que visa *reduzir os impostos das peças de informática (hardware)* foi classificada no tema *tributação*, por se tratar de uma sugestão relacionada a tributos. A SUG 14/2018 que versa sobre o *piso salarial de R\$4800,00 para o profissional biomédico* foi classificada no tema *trabalho*. A SUG 12/2014 que trata do *Direito*

¹⁷ A base de dados e os *scripts* utilizados podem ser obtidos em: <https://github.com/theus0307/dissertacao>.

de porte de armas a cidadão devidamente qualificado foi classificada no tema *lei e crime* por se tratar de proposição de porte de armas que se encaixa nessa categoria (Batista, 2020).

A explicação detalhada dos temas é feita na seção 3.3 com a apresentação dos resultados desta dissertação. A base de dados utilizada na geração das tabelas e gráficos também será disponibilizada, a fim de aumentar a transparência e replicabilidade do nosso estudo. Algo essencial para garantir maior credibilidade às pesquisas que têm como método a análise de conteúdo (Sampaio; Lycarião, 2021)

Por fim, a terceira etapa, *Tratamento dos Resultados, Inferência e Interpretação*, permite o agrupamento quantitativo dos resultados e sua visualização a fim de destacar informações, produzir inferências e, por fim, interpretar o conteúdo, indo além da leitura aparente. A etapa de *Pré-análise* é apresentada a seguir. A etapa de *exploração do material* é apresentada na seção 3.2. A etapa final *Tratamento dos resultados* é incluída na seção 3.3.

A amostra analisada é formada por 99 ideias legislativas, as quais até a data de finalização da coleta de dados desse projeto representam a totalidade de ideias enviadas e analisadas pela Comissão de Direitos Humanos (CDH) e publicadas no site do E-cidadania, atendendo, portanto, a *regra da representatividade*. Com relação à *regra da exaustividade*, optamos por não categorizar todas as ideias já enviadas ao portal por não atenderem ao recorte da nossa pesquisa, visto que, por estarem em aberto e não terem sua tramitação finalizada, não seria possível verificar de fato se estas produziram alguma norma legislativa.

A *regra da homogeneidade* também é contemplada, visto que todos os documentos são ideias legislativas enviadas por cidadãos brasileiros e que estão disponíveis no site do e-Senado. A seleção dessa amostra, semelhantemente, atende à *regra da pertinência*, pois a análise dos documentos permite observar se as ideias geraram ou não normas legislativas, uma vez que o parecer da CDH faz referência explícita às ideias legislativas em seu parecer antes de sugerir a criação de uma norma legislativa. Por fim, também seguimos a *regra da exclusividade* e classificamos cada elemento em apenas uma categoria.

Somado ao critério da pertinência, construímos nossa amostra a partir das ideias que obtiveram mais de 20.000 apoios entre 2012 e 2020, por ser esse o número mínimo de apoios necessários para as ideias serem encaminhadas à CDH. 2020 se refere ao ano em que encerramos a coleta dos dados para a confecção do presente trabalho.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 Exploração do Material

Inicialmente catalogamos as ideias legislativas em um banco de dados utilizando o Microsoft Excel. Utilizamos como fonte primária os pareceres do Senado postados em formato PDF no site do e-Cidadania. Ao ler os PDFs codificamos as informações encontradas seguindo a mesma tipologia proposta por Kniess (2020): “identificação”, “ementa”, “situação” e “autoria”. Além disso, replicamos a categoria “tema” utilizada por Batista (2020), verificando quais temas são mais salientes nas ideias legislativas. Incluímos também as seguintes categorias: “data da proposição”, “data de alcance dos apoios”, “número total de apoios”, “UF”, “região” e “sexo”.

Seguindo o princípio de Bardin (2011), colocamos cada elemento presente no PDF em apenas uma categoria. As categorias que utilizamos são pertinentes porque nos permitem fazer inferências e responder a perguntas como: quais regiões do Brasil mais enviam ideias? Qual o teor dessas ideias? Quem são os autores dessas ideias?

Após catalogar as ideias enviadas, analisamos quais e quantas ideias legislativas se traduziram (parcial ou integralmente) na criação de Projetos de Lei ou Propostas de Emenda à Constituição por meio da análise de conteúdo dos pareceres feitos pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa. A tabela 1 contém a descrição das categorias utilizadas.

Tabela 1 - Descrição das Categorias do Modelo

Categoria	Explicação da Categoria
Identificação	Número que identifica a proposição legislativa.
Ementa	Texto que explica sobre o que trata a proposição legislativa.
Situação	Último estado de tramitação da proposição legislativa.
Autoria	Autor/Autora da proposição
Tema	Tema no qual as Ideias Legislativas podem ser enquadradas
Data da proposição	Data na qual a proposição foi publicada no sítio do Senado
Data de alcance dos apoios	Data na qual a Ideia Legislativa alcançou o número mínimo de 20.000 apoios
Número total de apoios	Número Total de apoios que a Ideia Legislativa recebeu durante os 4 meses em que ficou aberta
UF	Unidade Federativa do propositor da ideia
Região	Região geográfica do propositor da ideia
Sexo	Sexo do propositor da ideia

Fonte: elaborado pelo autor (2023).

4.2 Apresentação e análise dos resultados

Nesta seção analisamos a ferramenta de e-participação Portal e-Cidadania. Agrupamos os resultados de maneira a facilitar a visualização das informações pelo leitor e fazemos inferências a respeito dos resultados encontrados, indo além da leitura superficial do conteúdo encontrado. Para tal, utilizamos as categorias apresentadas na seção anterior.

Visto que a e-participação é um fenômeno recente e multifacetado, não existe um consenso na literatura de como a analisar. Recapitulando o trabalho de Sæbø, Rose e Flak (2008), estes propõem o que eles chamam de categorias sob as quais iniciativas de e-participação podem ser objeto de escrutínio e através das quais se pode observar o fenômeno da e-participação: 1) atores, 2) atividades, 3) fatores contextuais, 4) efeitos e 5) avaliação. Ainda, conforme trazido no primeiro capítulo, a fim de responder à pergunta de pesquisa deste trabalho, acreditamos ser suficiente analisar a dimensão ideia legislativa do Portal e-Cidadania sob o prisma das categorias 1, 2, 4 e 5.

4.2.1 *Temas das proposições, autores e seus perfis e avaliação*

Nesta seção, além de analisar as temáticas tratadas pelo portal, observamos os perfis dos proponentes e avaliamos tal participação (ou seja, a seção abarca as categorias 1 e 5 listadas acima). Segundo os termos de uso¹⁸ do Portal e-Cidadania, qualquer pessoa acima de 12 anos que se cadastre através do Facebook, do Google ou do Gov.br, ou pelo preenchimento de formulário eletrônico com as informações solicitadas (nome, e-mail, senha e unidade da federação) pode enviar uma ideia para apreciação. Se a ideia respeitar os termos de uso, ela será publicada para apreciação de outros usuários. Caso contrário, será arquivada.

A ideia é arquivada, entre outros motivos, quando: trata de motivo diverso ao ambiente político; contém declarações de cunho agressivo, violento, ofensivo, etc.; é repetida ou incompreensível; contém dados pessoais que não são solicitados no cadastro (CPF, RG, etc.). Uma das principais limitações deste trabalho consiste na disponibilidade dos dados, visto que nem todos os documentos analisados possuem as informações necessárias para a construção do perfil dos participantes.

Antes de analisarmos mais profundamente o perfil dos indivíduos que enviam ideias, achamos pertinente apresentar os principais temas das proposições legislativas. Como dito anteriormente, utilizamos aqui os tópicos propostos por Batista (2020), a saber: social; lei e crime; trabalho; tributação; regulação; e local.

¹⁸Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ecidadania/comofuncionaideia>>. Acesso em: 10 abr. 2024.

Uma das limitações da nossa categorização é que algumas proposições parecem se encaixar em mais de um tema. Nesse sentido, vale salientar que a divisão por temas teve como base o trabalho de Batista (2020), no qual as ideias legislativas foram consideradas nos temas sobre os quais, a partir de avaliação própria do pesquisador, a proposição se encaixava mais. O critério utilizado foi a interpretação de palavras presentes no texto da ementa, e o quanto tais palavras se relacionavam com cada uma das categorias apresentadas. Nos parágrafos seguintes, é possível compreender cada um dos temas.

O tópico social se refere a questões tangentes à educação e à saúde. O tópico lei e crime diz respeito àquelas proposições que buscam estabelecer regras de convívio no Estado. Segundo Batista (2020, p. 9), são: “[...] proposições sobre porte de armas, maioria penal, homofobia, discriminação racial e exposição de crianças e adolescentes a conteúdo sexual, além de regras sobre direitos reprodutivos ou aborto”.

O tópico trabalho trata de questões atinentes às relações de trabalho, as regras sobre previdência e o estabelecimento de pensões. O tópico tributação envolve proposições legislativas sobre o estabelecimento e isenção de impostos, e a criação de fundos nacionais. O tópico regulação trata de questões referentes ao Estado e ao mercado, no estabelecimento de regras de atuação. Local envolve proposições de impacto geográfico concentrado, normalmente políticas que se referem a um local específico.

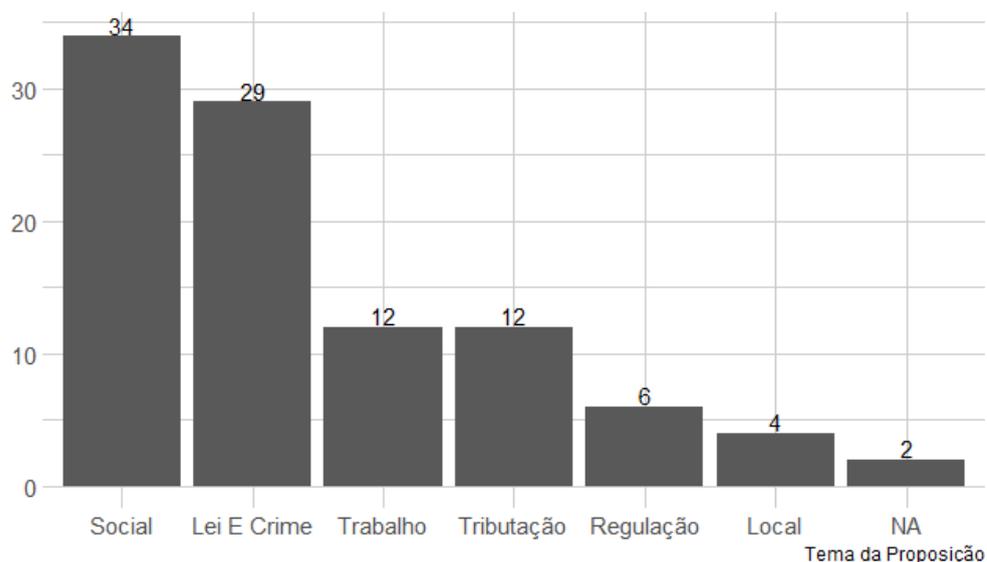
As proposições que não se aplicam aos temas estudados são as SUG 32/2017, que se refere à criminalização da Sharia em território brasileiro, e a SUG 41/2017, que propõe a exigência de concurso público para cargos políticos antes das eleições.

Observa-se na figura 9 que o principal tema das proposições é o social, seguido por proposições relacionadas a lei e crime. É nesse tema também que se encontram a maioria das ideias aprovadas pela comissão e que se converteram em alguma forma de norma jurídica, como será visto adiante.

No que tange à escolaridade dos autores, observa-se que apenas quatro dos documentos publicados no site do Senado Federal indicavam tal informação; logo optamos por não incluir esse dado. Não se sabe, porém, se os autores das propostas optaram por não disponibilizar sua escolaridade, ou se a equipe que fez o upload dos projetos publicados no site não incluiu essa informação.

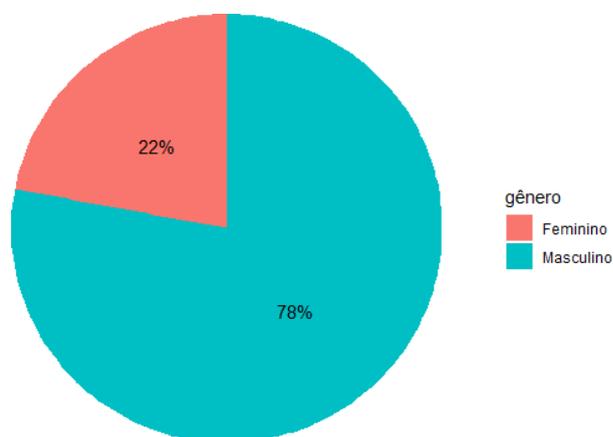
Em relação ao gênero dos proponentes, nos casos em que existe tal informação (68 observações), é possível notar que existe um maior engajamento de pessoas do gênero masculino, conforme figura 10.

Figura 9 - Temas das Proposições Legislativas (2012-2021)



Fonte: elaboração própria (2024).

Figura 10 - Total de ideias legislativas, por gênero

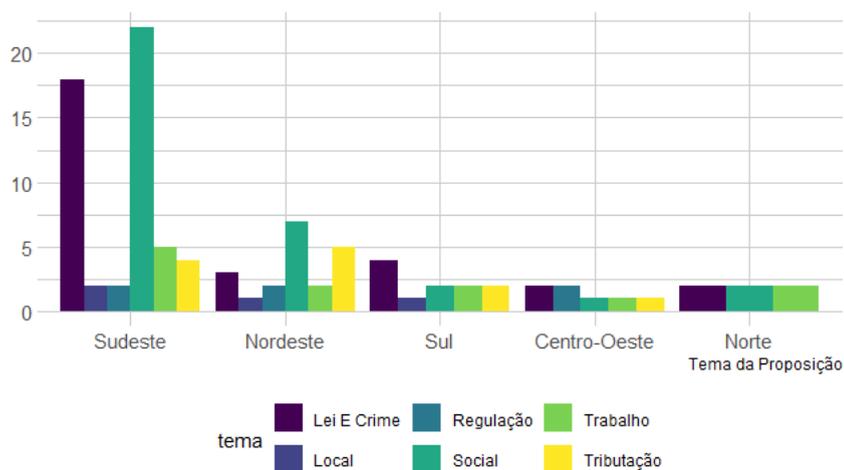


Fonte: elaboração própria (2024)

Quando agrupados por região geográfica, percebe-se que a maioria dos autores da amostra analisada são provenientes da região Sudeste, a qual é seguida pelas regiões Nordeste, Sul, Centro-Oeste e Norte. A figura 11 aponta também os temas das proposições enviadas, utilizando a categoria tema empregada por Batista (2020). Vê-se que os principais temas das ideias legislativas estão relacionados à área social e, em segundo lugar, a lei e

crime. A exceção é o Centro-oeste, cujos temas mais frequentes são lei e crime, e regulação. A mobilização de temas de regulação pode ser motivada pela concentração de concursados no distrito federal. A região Norte, por sua vez, possui o índice mais baixo de participação social na ferramenta ideia legislativa.

Figura 11 - Temas por Região



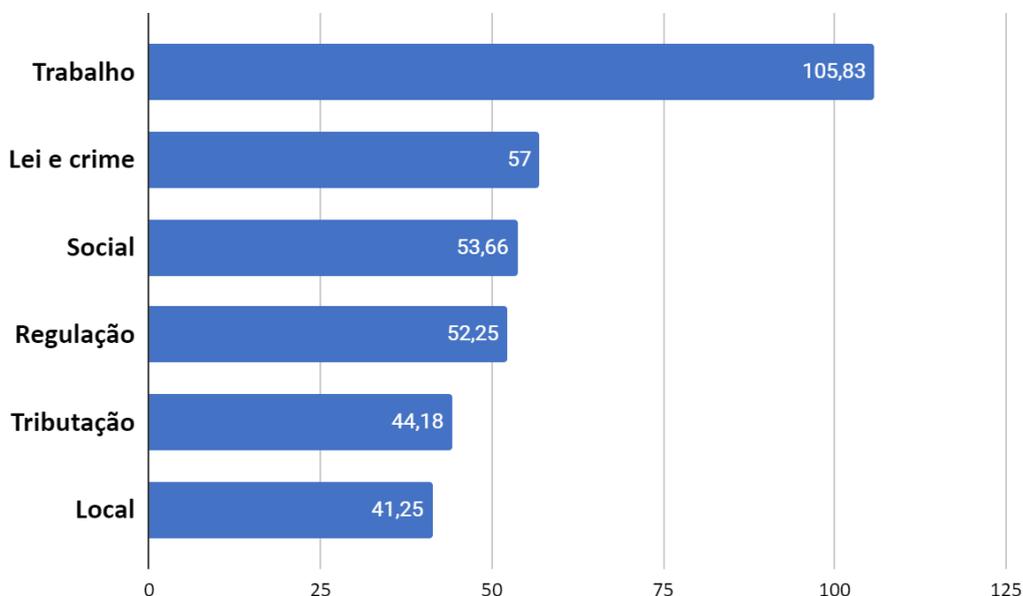
Fonte: elaboração própria (2024).

Na figura 12 construímos uma nuvem de palavras a partir do texto das proposições legislativas, no qual tanto o tamanho como também a posição mais ao centro denota a frequência dos termos nas proposições. Chamamos atenção para a palavra mais frequente, “fim”, presente na maior parte das ideias legislativas enviadas. A existência de tal palavra indica que uma parte substancial das proposições visa eliminar regras, leis e normas existentes, a exemplo da SUG 23/2018, que trata do “Fim das Regalias para Ex-presidentes e Ex-Governadores”; a SUG 33/2018, que versa sobre o “Fim da Taxa de 15 Reais do Despacho Postal para Produtos Importados Não Tributados”; ou a SUG 5/2018, que trata do “Fim do imposto de renda sobre o salário de professores”.

Por fim, em relação à categoria que descreve a diferença em dias do momento em que a proposta foi submetida no portal, até o momento em que adquiriu o número mínimo de apoios, é possível observar que a ementa “Fim do auxílio moradia para deputados, juízes e senadores (SUG 30/2017)” foi a que obteve a quantidade mínima de apoios no mesmo dia em que foi submetida, enquanto a ideia de ementa “Aposentadoria para os portadores de Autismo (SUG 9/2017)” foi a que levou mais tempo, com um total de 420 dias. A média, considerando o total de casos com essa informação disponível (96 casos), foi 60 dias para obtenção da quantidade mínima de apoios.

Na figura 14 é possível observar a média de dias para alcance do mínimo de apoios (20.000), por tema. Observa-se que os temas “trabalho” e “lei e crime” são os que possuem as maiores médias, respectivamente, ou seja, levam mais tempo para obter o número de apoios necessários. O tema “local” é o que precisa, em média, de menos tempo para obter os apoios necessários.

Figura 14 - Média de dias entre a publicação de uma ideia legislativa e a obtenção da quantidade mínima de apoios (20.000), por tema



4.2.2 Atividades: a dimensão ideia legislativa como ferramenta de e-petição

Esta seção abarca a categoria 2 supracitada. O fenômeno da e-participação, como se viu no capítulo 1, se refere ao uso de Tecnologias da Comunicação e Informação (TICs) para engajar cidadãos no processo de tomada de decisão e entrega de serviços públicos. Como

subcampo da participação, a e-participação é vista como algo necessário visto que, por um lado, contribui para sociedades mais inclusivas e, por outro, aumenta a *accountability* por parte do governo, tornando serviços públicos mais responsivos às necessidades dos cidadãos e melhorando a qualidade das políticas e leis (Le Blanc, 2020).

Uma das diferentes ferramentas de e-participação geradas pelo uso das TICs é a e-petição. A e-petição consiste no uso de plataformas nas quais os cidadãos podem submeter ideias ou propostas. Essas plataformas possuem distintos graus de institucionalização, indo desde plataformas desestruturadas que não estão ligadas diretamente ao processo formal de tomada de decisão, até plataformas que estão refletidas no ordenamento jurídico. Um exemplo deste último é o sistema de e-petição de Westminster no Reino Unido (Asher et al., 2019).

De maneira semelhante aos mecanismos de petição tradicionais, a e-petição possui três características: 1) diferentemente de consultas e audiências, elas são iniciadas a partir da população (*bottom-up*); 2) não precisam atender a requisitos formais complexos; e 3) possuem intermediários entre aqueles que peticionam e a instituição que recebe as petições (Lindner e Riehm, 2011). No caso brasileiro, esse intermediário é a Comissão de Cidadania e Direitos Humanos. É importante também distinguir petições formais (aquelas institucionalizadas pelo poder público como no caso do e-cidadania aqui analisado) e petições informais (a exemplo daquelas gerenciadas por organizações privadas e organizações não governamentais).

Ferramentas de e-petição, segundo a estrutura conceitual desenvolvida por Leston-Bandeira (2019), exercem quatro funções principais: 1) ligação, 2) campanha, 3) escrutínio e 4) política. A ligação se refere à relação direta entre cidadãos e o parlamento, ou seja, a e-petição permite que cidadãos expressem suas opiniões ao parlamento. A função campanha se refere a como os sistemas de petições contribuem para os processos de campanha, simplesmente disseminando-as ou reunindo pessoas. As funções de escrutínio e política se referem ao processo real de formulação de políticas. O escrutínio ocorre quando os sistemas de e-petições permitem a identificação de questões que merecem atenção do corpo político. A política, a seu turno, aponta ocasiões em que os sistemas de petições produzem um impacto legislativo real.

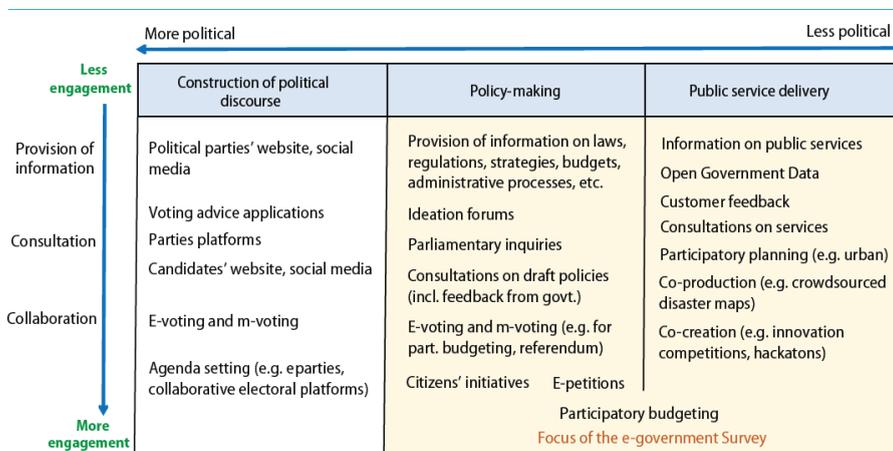
Conforme aponta Leston-Bandeira (2019) esses quatro tipos de funções se interligam, com o escrutínio frequentemente contribuindo para a política, por exemplo (assim como as funções de ligação geralmente estão intimamente interligadas com o escrutínio). Como bem lembra a autora, a criação de políticas raramente é algo unidirecional, mas sim o resultado das diferentes funções destacadas em seu trabalho.

Conforme Grover (2016), o direito a petição de maneira geral é visto como um dos direitos mais antigos e fundamentais dos cidadãos. Além de ter a capacidade de influenciar mudanças políticas, as petições tem outros resultados positivos: promovem a consciência sobre determinadas questões, dão publicidade a determinadas causas, empoderam cidadãos, criam um senso de solidariedade entre a comunidade, fortalecem a percepção de que o governo é responsivo, auxiliam o governo na compreensão de como suas políticas afetam as pessoas, entre outros.

Lindner e Riehm (2011), ao analisarem o sistema de eleições do parlamento alemão, encontraram resultados semelhantes ao trabalho de Gibson e Cantijoch (2013), citado anteriormente. Os usuários de sistemas de e-petição são no geral mais jovens do que aqueles que utilizam sistemas de petição tradicionais. Um dado pouco animador, contudo, é que os canais de participação via internet acabam ampliando as desigualdades nos padrões de participação política existentes, visto que atraem atores já bastante mobilizados e politicamente ativos e que possuem um alto status socioeconômico.

Nesse sentido, pode-se classificar a ferramenta ideia legislativa como uma ferramenta de e-petição, visto que esta permite o envio de ideias para o corpo legislativo. Semelhantemente ao sistema de e-petição de Westminster, o Portal e-Cidadania coloca a população em contato direto com o corpo político. Analisando a e-petição sob o espectro da e-participação desenvolvida por Le Blanc (2020, p. 8), que pode ser visto na figura 15, vê-se que a e-petição é uma das ferramentas que promovem maior engajamento por parte do cidadão, visto que fornece a oportunidade de enviar uma ideia para o site do Senado.

Figura 15 - Espectro da e-participação conforme a dimensão política



Fonte: Le Blanc (2020, p. 9).

O e-Cidadania é um bom exemplo de e-petição enquanto permite estabelecer novos temas na agenda política de baixo para cima, isto é, partindo da sociedade em relação aos políticos. No quesito transparência, os relatórios gerados pelo e-Cidadania também fornecem de maneira bastante didática detalhes ano a ano de como cada ferramenta é utilizada pelos usuários e da quantidade de ideias aprovadas.

Como foi visto anteriormente, as informações do e-Cidadania são de livre acesso. Apenas nos casos em que o usuário deseje enviar uma ideia ou participar de outra ferramenta é que se pede o envio do nome completo, do endereço eletrônico, da unidade federativa de residência e cadastro de uma senha de acesso. Se, por um lado, a simplificação para o envio de ideias funciona como o estímulo para o envio de ideias, por outro, essa mesma simplificação acaba dificultando a realização de estudos e inferências acerca das características socioeconômicas dos usuários que utilizam o e-Cidadania e do que isso representa para a e-democracia no país.

4.2.3 Efeitos (*engajamento, deliberação e democracia*)

Percebe-se, a partir dos dados apresentados na tabela 2, que o número de ideias enviadas em 2017 e 2018 foi bem superior aos outros anos analisados neste trabalho. A expressiva participação dos cidadãos no Portal pode estar relacionada ao fato de 2017 ter sido um ano pré-eleição presidencial.

De acordo com Chagas et al. (2019), é possível observar que grande parte das ideias enviadas naquele período se coadunavam com os discursos¹⁹ e com o plano de governo²⁰ do então candidato Jair Bolsonaro. Alguns exemplos são: a SUG 37/2017, que trata da “Proibição de Submissão de Criança ao Aprendizado Sobre Sexualidade”; a SUG 65/2017, “Quero um Colégio Público Militar na minha cidade”; a SUG 47/2017, “Revogação da lei que institui Paulo Freire patrono da educação brasileira (lei 12612)”; a SUG 39/2017, “Voto em cédulas de papel e urnas de lona para eleição de 2018”; a SUG 24/2017, “Criminalização da Apologia ao Comunismo”; a SUG 50/2017, “Proibição do ensinamento de ideologia de gênero nas escolas”; e a SUG 4/2017, “Fim do estatuto do desarmamento”.

¹⁹Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2017/07/25/interna_politica.886364/filho-de-bolsonaro-propoe-cri_minalizacao-do-comunismo.shtm. Acesso em 12 Abr. 2024

²⁰Disponível em: https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517/proposta_1534284632231.pdf. Acesso em 12 Abr. 2024

Uma possível agenda para estudos futuros seria observar se existe correspondência entre anos pré-eleitorais e aumento da participação de cidadãos no Portal e-Cidadania. Nesse sentido, seria interessante observar também se existe correlação entre o conteúdo dos planos de governos de candidatos à presidência e as ideias enviadas por cidadãos.

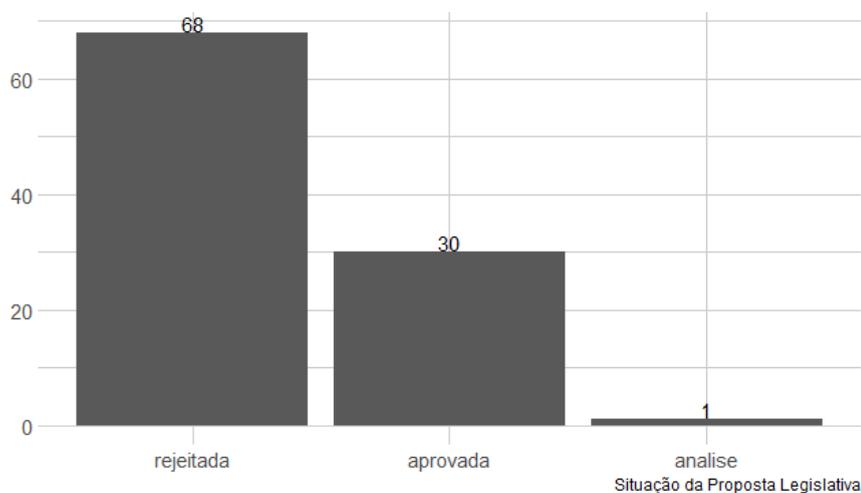
Tabela 2 – Número de ideias legislativas com o mínimo de apoios (20.000), por ano (2012-2021)

Ano	Número
2013	1
2014	3
2015	4
2016	7
2017	50
2018	26
2019	5
2020	3
Total	99

Fonte: elaboração própria (2024).

Respondendo à pergunta de pesquisa do trabalho, sobre se as ideias legislativas contribuem para a criação de proposições jurídicas, vê-se na figura 14 que 68 das proposições foram rejeitadas ou declaradas prejudicadas pela CHD, 30 se converteram em algum tipo de norma e 1 seguiu para estudos em uma subcomissão.

Figura 16 - Situação das propostas legislativas como o mínimo de apoios (2012-2021)



Fonte: elaboração própria (2024).

Parte das proposições são rejeitadas porque vão de encontro a direitos existentes e que se encontram positivados não apenas na legislação nacional como também em normativas internacionais, a exemplo da SUG 44/2017 que sugere a “Extinção do termo feminicídio e agravante para qualquer crime passional”. Outra fere a liberdade de expressão, como consta nos pareceres do senado relativos à SUG 50/2017, que trata da “Proibição do ensinamento de ideologia de Gênero nas escolas” e à SUG 37/2017, que busca a “Proibição de Submissão de Criança ao Aprendizado Sobre Sexualidade”. Em relação a esta última, o parecer enfatiza que uma educação holística não pode resumir-se à instrução, sem a perspectiva do pleno desenvolvimento da pessoa e seu preparo para o exercício da cidadania. Ainda segundo o parecer, esse desenvolvimento perpassa, sim, pela sexualidade.

Outras ideias são rejeitadas no seu mérito porque levam o Parlamento a invadir a competência de outros poderes. Nesse sentido, a SUG 11/2017, que pedia “Anistia ao Sr. Dep. Jair Messias Bolsonaro”, foi rejeitada, pois não poderia o Parlamento oferecer perdão por matéria que nem sequer chegou a ser julgada pelo judiciário. Semelhantemente, a SUG 2/2020, que visa “Impedir o fim da estabilidade no serviço público” foi rejeitada visto que apenas uma lei de iniciativa do Presidente da República poderia tratar da estabilidade dos servidores públicos. A SUG 8/2015, cuja ementa era “Apresentar projeto para inserir a previsão na Lei 11.091/2005 o RSC - Reconhecimento de Saberes e Competências dos TAEs” foi rejeitada por conter vício de inconstitucionalidade, visto que legislação atinente a servidores públicos da União e sua remuneração só pode ser introduzida no processo legislativo mediante projeto de lei de iniciativa do Presidente da República.

Alguns pareceres também rejeitam sugestões enviadas, destacando que seu conteúdo se refere a questões de matéria infra legal, cuja competência pertence a outras instituições. A ideia 10/2019, que trata da “Presença do Nutricionista em todas as UBS para tratamento e prevenção de doenças” é um exemplo, pois caberia à direção municipal do SUS decidir sobre essa questão, dado o formato descentralizado deste sistema.

Além de vícios de inconstitucionalidade formais, ideias são frequentemente rejeitadas por serem inconstitucionais em si. A SUG 10/2016, que buscava “Conceder isenção de imposto de renda para professores da educação básica de escolas públicas” e a SUG 35/2019, que tratava da “Isenção de Imposto de Renda para Policiais Militares, Policiais Civis, Bombeiros, PF e PRF”, foram rejeitadas nos pareceres emitidos da CDH devido ao inciso II do art. 150 da Constituição Federal. Este inciso veda a instituição de tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação

profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos.

Outras ideias, a exemplo das que propõem o “Piso salarial de R\$4800,00 para o profissional biomédico”, “Reduzir os impostos das peças de informática (hardware)”, a “Isenção de imposto de importação para mercadorias até USD 1000,00 por pessoas físicas” e o “Fim do Imposto sobre Veículos Automotores - IPVA” foram rejeitadas sob o argumento de que o país não possui condições econômicas que permitam benefícios fiscais e trabalhistas desse porte.

Outro ponto comum para a rejeição de ideias é o fato de haver propostas semelhantes tramitando no Parlamento ou que já foram objeto de deliberação. Alguns exemplos são: a SUG 60/2017, que tratava da escolha de ministros do STF por mérito via concurso público; a SUG 9/2015, que propunha a “Reestruturação dos soldos dos militares”; a SUG 14/2017, que buscava o “Fim do Fundo Partidário e Voto Obrigatório”; e a SUG 21/2018, “Psicólogos nas escolas públicas”. Ainda, a SUG 18/2018, que tinha como ementa “Não à proibição das criptomoedas contra projeto de lei nº 2.303, de 2015”, e a SUG 12/2017, “Redução da Maioridade Penal para 15 anos em Crimes de Estupro e Assassinato”, também foram em algum momento objeto de deliberação e, por isso, foram rejeitadas.

Algumas ideias são rejeitadas por não serem plausíveis aos olhos da comissão. A SUG 47/2017, que versa sobre a “Revogação da lei que institui Paulo Freire patrono da educação brasileira (lei 12612)”, foi rechaçada pois, nas palavras da comissão, demonstra uma ausência de conhecimento sobre a importância de Paulo Freire para a educação no Brasil e no mundo, além de representar nada mais que a fascistização de determinados setores da sociedade.

A SUG 41/2017, “Você apoia que deveria haver concurso público para cargos políticos antes das eleições?” foi rejeitada, pois, segundo a comissão: “o melhor legislador é aquele capaz de captar os anseios e as demandas do povo brasileiro e levá-las ao parlamento, não sendo, portanto, o indivíduo com maior conhecimento jurídico. Para isso é que os legisladores possuem Consultorias Legislativas²¹”.

A SUG 39/2017, que propunha “Voto em cédulas de papel e urnas de lona para eleição de 2018”, também foi rejeitada por carecer de substância. No parecer, a comissão apresentou dados para fundamentar sua posição de que a utilização de urnas eletrônicas é superior em diversos aspectos ao voto manual. A SUG 24/2017, que propunha a “Criminalização da Apologia ao Comunismo”, também foi rejeitada, pois o comunismo não fere diretamente a

²¹ Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/130523>>. Acesso em: 12 Abr. 2024.

dignidade humana, nem o regime democrático, nem promove a discriminação ou segregação de pessoas – isto é, não têm objeto definido em lei como criminoso.

A rejeição também ocorre porque determinadas sugestões não são matérias típicas de lei, tal como a SUG 68/2017, “Aumento do tempo de prova do ENEM”. Outras questões já são foco de normas e legislação, como a SUG 46/2017, sobre a “Liberação de carros rebaixados”, a SUG 12/2014, quanto ao “Direito de porte de armas a cidadão devidamente qualificado”, e a SUG 15/2018, “Libras como disciplina na escola pública”.

Das 99 ideias que foram objeto desta pesquisa, 29 foram transformadas em Projeto de Lei (PL) ou Proposta de Emenda à constituição (PEC). A tabela 3 traz a classificação das sugestões enviadas com base nas seguintes categorias: identificação por ano; ementa; número de apoios; autor e situação.

Tabela 3 - Identificação das ideias convertidas em PL ou PEC

Identificação	Ementa	Apoios	Situação
SUG 7/2016	Proibir, expressamente, o corte ou a diminuição da velocidade por consumo de dados nos serviços de internet de Banda Larga Fixa.	21.233	Projeto de lei do Senado nº 100, de 2017.
SUG 15/2017	Reduzir os impostos sobre games do atual 72% para 9%.	75.926	Proposta de emenda à constituição nº 51 de 2017.
SUG 28/2017	Criminalizar a homofobia para punição de pessoas que atacam outras pessoas por serem LGBT.	55.696	Projeto de lei do senado nº 515 de 2017.
SUG 43/2017	Fim da Aposentadoria Especial para Governadores e Presidentes.	25.894	Proposta de emenda à constituição nº 53 de 2019.
SUG 6/2017	Psicólogos com piso salarial de R\$4.800,00 por 30 horas semanais.	23.215	Projeto de lei do senado nº 511 de 2017.
SUG 66/2017	Retificação de registro civil transexuais.	21.220	Projeto de lei nº 2745 de 2019.
SUG 59/2017	Enquadramento de Desenvolvedores/Programadores como MEI.	21.203	Projeto de lei do senado nº 220 de 2018.
SUG 21/2017	Criar Centros de Atendimento Integral para Autistas nos estados brasileiros no SUS.	20.983	Projeto de lei do senado nº 169 de 2018. ²²
SUG 40/2017	Desconto de 30% na compra de automóveis por professores.	20.104	Projeto de lei do senado nº 512 de 2017.
SUG 25/2017	Descriminalização do Cultivo da Cannabis para uso próprio.	32.162	Projeto de lei do senado nº 514 de 2017.

²² O projeto foi aprovado no Senado e enviado para a Câmara com a numeração PROJETO DE LEI nº 3630 de 2021. Os deputados aprovaram modificações no texto. O projeto será avaliado novamente pelo Senado.

SUG 54/2017	Mudança do artigo 213 crime de estupro	23.224	Projeto de lei nº 6419 de 2019.
SUG 30/2017	Fim do auxílio moradia para deputados, juízes e senadores	253.804	Proposta de emenda à constituição nº 222 de 2019.
SUG 23/2018	Fim das regalias para ex-presidentes e ex-Governadores.	65.619	Proposta de emenda à constituição nº 141 de 2019.
SUG 4/2018	Proíbam fogos de artifício com ruídos (rojões, morteiros, bombas, etc).	53.361	Projeto de lei nº 2130 de 2019.
SUG 33/2018	Fim da Taxa de 15 Reais do Despacho Postal para Produtos Importados Não Tributados	46.657	Projeto de lei nº 6420 de 2019.
SUG 1/2018	Cumpra-se o art. 37 da CF: garantia de data-base aos servidores públicos.	21.126	Projeto de lei do Senado nº 228 de 2018
SUG 31/2018	Revogação imediata da EC-95 que congela os investimentos públicos por 20 anos.	77.902	Proposta de emenda à constituição nº 54 de 2019.
SUG 20/2018	Pela obrigatoriedade das disciplinas de Filosofia e Sociologia no Ensino Médio.	38.354	Projeto de lei nº 2579 de 2019.
SUG 10/2018	Proibir a distribuição de canudos, sacolas plásticas e uso de microplástico em cosméticos.	24.010	Projeto de lei nº 263 de 2018.
SUG 30/2018	Proibição em todo o Brasil da exportação em navio de animais vivos para abate no exterior.	21.814	Projeto de lei nº 3093 de 2021.
SUG 34/2018	Aumento retroativo e anual das bolsas de pós-graduação.	20.060	Projeto de lei nº 3612 de 2019.
SUG 7/2019	Médicos brasileiros formados no exterior podem trabalhar no Brasil.	23.106	Projeto de lei nº 5180 de 2019. ²³
SUG 28/2019	Proíbe o corte e o contingenciamento no orçamento das instituições federais de ensino	38.765	Proposta de emenda à constituição nº 9 de 2020.
SUG 43/2019	Absorventes Gratuitos para Mulheres de Rua ou com Baixa Renda nos Postos de Saúde	35.890	Projeto de lei nº 2992 de 2021.
SUG 24/2019	Reconhecer a fibromialgia como doença crônica com direito a aposentadoria e auxílio doença	23.451	Projeto de lei nº 4399 de 2019. ²⁴
SUG 49/2019	Contra o aumento do Fundo Eleitoral!	21.821	Projeto de lei nº 573 de 2020.
SUG 6/2019	Tornar santinhos obrigatoriamente biodegradáveis	20.020	Projeto de lei nº 2276 de 2019.

²³ A CAS decidiu pela prejudicialidade do projeto, por considerar que já existe previsão legal para participação de médicos brasileiros formados no exterior na atenção básica em saúde. (Relatório da CAS).

²⁴ O projeto foi aprovado pelo Plenário do Senado e enviado à Câmara dos Deputados.

SUG 11/2020	Institui o décimo quarto salário emergencial aos aposentados durante a pandemia	66.455	Projeto de Lei n° 3657, de 2020.
SUG 21/2020	Redução da carga tributária que incide sobre a cadeia produtiva de bicicletas	20.810	Projeto de Lei do Senado n° 3289/2021.

Fonte: elaboração própria (2024).

Assim como a SUG 14/2018, que versa sobre o estabelecimento de um piso salarial para o biomédico, a SUG 6/2017 versa sobre o estabelecimento de um piso salarial para o psicólogo. No entanto, enquanto a primeira foi rejeitada em sua inteireza sob o argumento de que o campo de atuação do biomédico era muito amplo e sujeito a diferentes heterogeneidades regionais, a segunda foi parcialmente transformada em Projeto de Lei. O estabelecimento de um piso para o psicólogo via lei foi julgado inoportuno devido às disparidades regionais. Porém, a fim de equiparar a profissão do psicólogo a dos profissionais de Serviço Social e Fisioterapia, bem como aumentar a produtividade dos psicólogos, foi estabelecida uma jornada semanal máxima de 30 horas.

Os resultados apontados acima complementam o estudo recente de Kniess (2021), que investigou a relação entre a e-participação e a criação de normas jurídicas. O trabalho aponta resultados semelhantes. Nas 41 proposições analisadas pela autora, mais da metade obteve desfecho oposto ao que queriam os cidadãos que participaram da Consulta Pública. Ainda, algumas proposições que receberam mais rejeições do que apoios foram transformadas em normas jurídicas, a exemplo das PLC 38/2017, que altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), conhecida como Reforma Trabalhista.

Apesar de grande parte das ideias receberem um parecer negativo, tal cenário não significa necessariamente um enfraquecimento da democracia, pois parte das ideias enviadas, como se viu, vai de encontro a direitos existentes e a liberdade de expressão. A quantidade de ideias aprovadas também é um sinal positivo, visto que sistemas de e-petição em outras partes do mundo, tal como o de Downing Street, não demonstram resultados tão animadores. Segundo Wright (2012; p. 462): *“the vast majority of petitions also had no obvious influence on, or link to, formal policymaking. Where e-petitions did have an impact, this was due to the specific circumstances surrounding a petition”*.

Das 29 ideias que contribuíram para a criação de alguma forma de norma, a ideia que teve mais apoios até o momento foi a SUG 30/2017, que trata do fim do auxílio moradia para deputados, juízes e senadores (253.804 apoios). Esse número é bastante superior à segunda ideia com mais apoios, que obteve a 77.902 apoios de usuários e que versa sobre a revogação imediata da EC-95, que congela os investimentos públicos por 20 anos. Por outro lado, das

proposições analisadas nesse trabalho, a SUG 6/2019, de tornar santinhos obrigatoriamente biodegradáveis, foi a que obteve menos apoios: 20.020.

Algumas das ideias enviadas por cidadãos ao Portal e-Cidadania, ainda que não obtenham 20.000 apoios para serem diretamente encaminhadas a CDH, são encabeçadas por diferentes Senadores, a exemplo da Oficialização da Língua Brasileira de Sinais — LIBRAS, no Brasil, que foi apresentada pelo senador Alessandro Vieira (SE) e outras com base na ideia enviada por Kamila Gouveia do estado de São Paulo. Até a consecução deste trabalho observa-se que 10 ideias foram aprovadas de maneira semelhante.

O Brasil é um país exemplo no que tange a sua maturidade digital e ao de inovações tecnológicas que ampliem a participação popular. Segundo a União Interparlamentar, o país é um líder mundial no uso de inteligência artificial aplicada ao setor público, tendo sido o primeiro do mundo a empregar um parlamento virtual²⁵.

Segundo Alisson Bruno Dias de Queiroz, coordenador do e-Cidadania, mais de 40 milhões de usuários acessaram o portal entre 2015 e 2020. Esse número representa 20% da população do Brasil e 30% do número de usuários da internet no Brasil (Relatório da UIP²⁶). O Analista de processo legislativo acrescenta que 98% dos usuários utilizaram um dispositivo móvel para tal.

No mesmo relatório, o Senador Antonio Anastasia destaca a importância do e-Cidadania enquanto o ajuda a ter contato com seus eleitores. Na opinião do Senador, o Portal e-Cidadania teve um impacto tangível na legislação brasileira na medida em que permitiu a aprovação no Senado da proposta de que todos os servidores públicos, futuros efetivos, tenham antecedentes criminais limpos. Vale destacar a fala do Senador Paulo Paim (p. 7):

O Brasil é um país continental. É um país enorme em termos de território, em termos de terra e em termos de espaço geográfico. Então, é muito difícil se aproximar das pessoas. Temos 220 milhões de pessoas aqui. Viajar do Sul ao Norte do país leva algo em torno de oito horas em um avião, então é um país muito grande. As mídias sociais trazem as pessoas para perto de você e é mais fácil receber sugestões e perguntas sobre nossos mandatos (tradução nossa).

4.3 Discussão

As ideias legislativas contribuem para a criação de proposições jurídicas? Este trabalho verificou que 30% das propostas analisadas se converteram em normas no período

²⁵ Disponível em: <<https://www.ipu.org/news/case-studies/2022-06/brazil-digitally-mature-parliament>> Acesso em: 01 Set. 2023

²⁶ Disponível em: <<https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2022-03/global-parliamentary-report-2022>>. Acesso em 01 Set. 2023

estudado. Vale destacar que 68% das propostas rejeitadas foram consideradas inconstitucionais, além de serem inviáveis juridicamente por outras razões, como discutido anteriormente. Tal fenômeno pode ser explicado pelo fato de que nem toda participação social terá motivações necessariamente democráticas, uma vez que a participação precisa gerar algum bem para a comunidade, como exemplificado por Fiorina (2002) e Sampaio (2014).

Nesse sentido, vê-se que o Legislativo exerce um papel importante na filtragem das ideias enviadas. A rejeição de grande parte das ideias enviadas ao portal e-cidadania representa um dado positivo, visto que muitas eram inconstitucionais e iam de encontro a direitos existentes. Resultados semelhantes foram encontrados no estudo feito por Wright (2012) no qual analisa o sistema de petição de Downing Street no Reino Unido. O autor demonstra que a maior parte das e-petições também não tiveram uma influência óbvia na formação de políticas. E nos casos onde isso ocorreu, outras variáveis também podem ter influenciado a decisão dos legisladores.

No caso das ideias analisadas no nosso trabalho, não podemos afirmar que as ideias enviadas foram o único fator que influenciou na criação das normas destacadas na subseção 4.2.3 desta dissertação. Contudo, nos parece que elas tiveram alguma influência, visto que os Projetos de Leis mencionam as ideias legislativas como fonte de inspiração.

Um exemplo de como diferentes variáveis podem influenciar na aprovação ou rejeição de uma ideia foi o que ocorreu com a SUG 14/2018, a qual versava sobre o estabelecimento de um piso salarial para o biomédico. Enquanto esta foi rejeitada, outra ideia semelhante, que tratava do estabelecimento de piso salarial para fisioterapeutas, foi aprovada e convertida no PL 1731/21. Esse cenário pode indicar, por exemplo, um poder de barganha maior de determinadas categorias profissionais. Tavares e Queiroga (2013) chama esse poder de corporativismo: quando grupos conseguem impor, na agenda, temas relacionados a seus interesses. Futuros estudos poderiam demonstrar porque pautas semelhantes acabam por ter resultados diferentes quanto à sua aprovação.

O aumento no número de ideias enviadas ao Portal e-Cidadania ao longo dos anos segue a tendência apontada nos estudos de e-participação de sistemas de e-petição ao redor do mundo, como os da Alemanha e do Reino Unido mencionados anteriormente. Embora os níveis de participação variem de acordo com o contexto e o país, vê-se um aumento geral no uso dessas ferramentas por parte da população (Cantijoch e Gibson, 2019).

Pode-se observar, neste estudo, um aumento da participação de cidadãos na ideia legislativa, especialmente durante os anos eleitorais. Cantijoch e Gibson (2019) encontraram dados semelhantes nos sistemas de participação online da França e dos Estados Unidos

durante os anos eleitorais. Tal cenário sugere que determinadas conjunturas políticas podem influenciar o aumento da participação e que os indivíduos irão utilizar quaisquer meios que estiverem à sua disposição, quer sejam online ou offline.

Uma das preocupações centrais da literatura de e-participação diz respeito aos atores que participam online. Se, por um lado, a internet viabiliza a participação de diferentes atores, por outro lado, ela também pode reforçar desigualdades. No nosso trabalho percebeu-se que a grande maioria das ideias veio da região Sudeste que, embora seja a mais populosa, também é a região mais rica e desenvolvida do país. De acordo, Lindner e Riehm (2011), ao analisarem o sistema de petições do parlamento alemão, observaram que os canais de participação online parecem reforçar dinâmicas de poder existentes na sociedade: os usuários dos sistemas de e-petição naquele país eram em sua maioria jovens, pertenciam ao sexo masculino e eram provenientes de classes sociais mais altas.

Por outro lado, a ferramenta ideia legislativa do Portal e-Cidadania não exige que seus usuários enviem informações acerca de seu nível educacional ou de sua idade. Os relatórios produzidos contém apenas nome do autor da proposição, sua unidade federativa e a quantidade de apoios obtidos, o que acaba dificultando a realização de inferências mais profundas, como as realizadas por Lindner e Riehm (2011). No entanto, percebe-se que a maioria das ideias enviadas ao parlamento brasileiro - assim como no caso alemão - são de pessoas do sexo masculino.

A presença majoritária de pessoas do sexo masculino nas ideias remetidas ao portal remete à complexa literatura sobre a presença das mulheres na política, quer seja de forma pública ou privada. Segundo estudo empírico realizado por Coffé e Bolzendahl (2010) em 18 países industrializados, a participação das mulheres na política não é necessariamente menor, mas diferente: entre outras conclusões, o estudo confirmou a hipótese de que as mulheres são mais propensas a se envolver em tipos privados de ativismo político, categoria na qual entraria a assinatura de petições, por exemplo. Isso torna ainda mais preocupante a baixa participação das mulheres na submissão de propostas ao portal. Afinal, a não garantia da pluralidade na participação também afeta a qualidade da democracia, como discutido por Dahl (1997). Por outro lado, estudos futuros poderão analisar a proporção das mulheres na votação das propostas, apoiando ou não apoiando as mesmas.

Não obstante o quadro mencionado acima, as ferramentas de e-petição possuem características positivas quando comparadas a petições tradicionais, visto que possibilitam maior transparência no fornecimento de informações relativas a quando a petição irá fechar,

quantas pessoas votaram e quando uma resposta será dada a determinada questão (Grover, 2016).

Além dessas características, o e-Cidadania permite aos usuários monitorarem o status da petição e compartilharem ideias por meio das redes sociais, aumentando assim a interatividade entre os usuários. Essa interatividade pode contribuir para um sentimento de solidariedade entre indivíduos e o fortalecimento da percepção de que o governo é responsivo, conforme Grover (2016).

Como aponta Wright (2015), acadêmicos precisam adotar uma definição de sucesso para a e-participação que tenha mais nuances e não sejam apenas instrumentais. É preciso ir além de definições muito restritas, que relacionam o sucesso de e-peticões apenas a mudanças políticas de fato, para incorporar outras maneiras pelas quais as pessoas podem se beneficiar do aumento da participação política online. A participação continua a empoderar pessoas em um momento da história em que o engajamento político está em declínio.

Ainda, conforme visto em Leston-Bandeira (2019), e-petições devem ser vistas além dos resultados diretos que elas geram na formação de políticas e na criação de novas leis. Elas permitem que determinadas questões ganhem visibilidade entre outros cidadãos e também podem fazer com que cidadãos e cidadãs se sintam ouvidos. Nas entrevistas semi-estruturadas que realizou, Leston-Bandeira (2019) constatou que peticionários ficaram surpresos em receber uma resposta e que declararam que passaram a confiar mais no trabalho do Parlamento. Nesse sentido, e-petições podem ser uma importante ferramenta de legitimidade. Estudos futuros, poderiam replicar esse tipo de entrevista a fim de compreender se peticionários brasileiros se sentem da mesma forma em relação ao e-Cidadania.

O número mínimo de apoios necessário para que uma determinada petição receba uma resposta oficial é algo comum em diferentes sistemas de e-petição, a exemplo dos Estados Unidos (100.000 assinaturas) e do Reino Unido (10.000). Considerando as dimensões continentais do Brasil e que o portal e-Cidadania exige apenas 20.000 apoios para que uma ideia seja debatida pela CDH, verifica-se que a barreira para que uma ideia venha a ser discutida pelo legislativo brasileiro é um pouco menor do que nesses países.

Conforme aponta a literatura, sistemas de e-petições têm relativamente poucas chances de alcançar um resultado privado ou político. A influência política formal também é limitada. No entanto, como dito, as e-petições podem funcionar para colocar determinadas questões na agenda e no debate político (Linder e Riehm, 2011). No caso da ferramenta ideia legislativa percebe-se justamente isso, pois embora a maioria das ideias enviadas não tenham sido acatadas, muitas foram objeto de discussão no parlamento e produziram relatórios

explicitando os motivos que levaram a sua rejeição. Até mesmo ideias que não obtiveram o número mínimo de apoios nem tampouco passaram pela Comissão de Direitos Humanos e Cidadania serviram de inspiração para senadores. Um exemplo foi a Oficialização da Língua Brasileira de Sinais - LIBRAS, a qual foi apresentada pelo senador Alessandro Vieira (SE), bem como outras.

O cenário acima sugere um esforço, por parte do Parlamento brasileiro, em se informar, debater e reconhecer as ideias enviadas pelo Portal e-Cidadania. E essa participação por parte dos cidadãos brasileiros é fundamental. Pois, como aponta Putnam (2006), o envolvimento da comunidade cívica nos processos políticos de um país é fundamental para o desenvolvimento de instituições de sucesso.

CONCLUSÃO

Essa dissertação apresenta os resultados de uma pesquisa que respondeu a seguinte pergunta: as ideias legislativas contribuem para a criação de proposições jurídicas? Para responder a esta pergunta, analisamos uma amostra não aleatória (99 observações) que contém as ideias legislativas enviadas por cidadãos ao Portal e-Cidadania entre 2012 e 2020 que obtiveram mais de 20.000 apoios. Constatamos que cerca de 30% das ideias enviadas por cidadãos ao Portal e-Cidadania se converteram em PEC, PL ou Proposição. Esse quantitativo reflete resultados encontrados em outras ferramentas de e-democracia (Wright, 2012; Almada, 2019; Kniess, 2021). Trabalhos futuros poderiam ampliar essa amostra e olhar para todo o conjunto de ideias enviadas por cidadãos.

Como se viu também, é salutar para a democracia brasileira o fato de algumas ideias não receberem parecer positivo, visto que vão de encontro aos princípios constitucionais positivados na nossa Carta Magna, a exemplo da liberdade de expressão. O papel da CDH, nesse sentido, é extremamente relevante porque permite que haja uma filtragem prévia das ideias, de modo que estas não colidam com direitos já positivados nas nossas leis.

Verificamos no presente trabalho como a democracia digital é operacionalizada na prática por meio da ferramenta ideia legislativa do Portal e-Cidadania. O Brasil, na verdade, está na vanguarda desse movimento de digitalização dos parlamentos e do uso de tecnologias para ouvir a opinião da população (UIP).

Foi possível observar que a maioria das ideias enviadas por cidadãos, em ordem decrescente, pertencem aos seguintes temas: social, lei e crime, e trabalho. Sudeste, Nordeste e sul foram as três regiões que mais enviaram ideias no corpus de pesquisa utilizado aqui. De fato, um ponto interessante para futuros estudos seria observar as razões por trás desse quantitativo.

Outro dado relevante diz respeito à quantidade de ideias enviadas ano a ano. Percebeu-se que em 2017 e 2018 a atividade de usuários no Portal e-Cidadania aumentou significativamente quando comparada a anos anteriores. Chagas *et al.* (2019) apontam que esse quantitativo está relacionado à convocação de cidadãos em grupos de mensagens (tais como o WhatsApp) para participar na votação e a proposição de temas relacionados à agenda presidencial. Estudos futuros poderiam observar se esse padrão se repete em anos de eleição presidencial de maneira geral ou se foi algo peculiar nas eleições de 2018.

Embora tenha havido aumento na participação online, isso não quer dizer que essa participação seja necessariamente mais inclusiva. Como visto, a participação de homens ainda é predominante em relação à participação de mulheres. E essa é uma tendência que se repete

em estudos feitos em outros parlamentos (Lindner e Riehm, 2011). Conforme Hindman (2009), não obstante a crescente difusão da internet, ainda existe grande desigualdade em relação aqueles que possuem acesso e já estão inseridos na política e aqueles que não possuem, tais como negros, pobres, idosos e minorias. A internet acabaria, nesse sentido, refletindo as dinâmicas de poder já existentes na sociedade ou mesmo ampliando as diferenças já existentes, o que, por conseguinte, tornaria a qualidade da democracia pior.

O principal desafio encontrado na nossa pesquisa diz respeito à disponibilidade e organização dos dados nos documentos extraídos do e-Cidadania. Não pudemos fazer uma análise mais apurada do perfil socioeconômico dos participantes porque dados como escolaridade e data de nascimento não estavam presentes em todos os documentos analisados. Tampouco conseguimos identificar se esses dados não estavam presentes porque no momento do cadastro o cidadão decidiu não enviar ou se simplesmente não foram disponibilizados no site.

REFERÊNCIAS

- ALMADA, M. P.; CARREIRO, R.; BARROS, S. R.; GOMES, W. S. Democracia digital no Brasil: obrigação legal, pressão política e viabilidade tecnológica. **Matrizes (online)**, v. 13, p. 161-181, 2019.
- AL-SOUD, A. R.; NAKATA, K. Evaluating e-government websites in Jordan: Accessibility, usability, transparency and responsiveness. In: **2010 IEEE International Conference on Progress in Informatics and Computing**. IEEE, 2010. p. 761-765.
- ASHER, M.; LESTON-BANDEIRA, C.; SPAISER, V. Do parliamentary debates of e-petitions enhance public engagement with parliament? An analysis of Twitter conversations. **Policy & Internet**, v. 11, n. 2, p. 149-171, 2019.
- BARBER, B. R. How Democratic are the New Telecommunication Technologies? **Revista de Internet, Derecho y Política**, vol 3, p. 1-10, 2006.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BATISTA, M. Quais Políticas Importam? Usando ênfases na agenda legislativa para mensurar saliência. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 35, p. e3510411, 2020.
- BERTOT, J. C.; JAEGER, P. T. User-centered e-government: Challenges and benefits for government Websites. **Government Information Quarterly**, v. 2, n. 23, p. 163-168, 2006.
- CANTIJOCH, M.; GIBSON, R. E-Participation. **Oxford Research Encyclopedia of Politics**, 2019. Disponível em: <https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-580>> Acesso em: 30 set 2024.
- CHAGAS, V.; MITOZO, I.; SANTOS, J. G. B.; BARROS, S.; AZEVEDO, D. A ‘Nova Era’ da Participação Política? Whatsapp e Call to Action nas Consultas do e-Cidadania (Senado Federal). In: **XXVIII Encontro Anual da Compós**, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.
- COELHO, T. R. **Análise de poder nas plataformas de participação digital e a influência em políticas públicas**. 2018. 252 f. Tese (Doutorado em Administração de Empresas). São Paulo: Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas (FGV-EAESP), 2018.
- COFFÉ, H.; BOLZENDAHL, C. Same Game, Different Rules? Gender Differences in Political Participation. **Sex Roles**, v. 62, n. 5, p. 318-333, 2010.
- DAHL, R. **Poliarquia: Participação e Oposição**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1997.
- DIAMOND, L. Facing Up to the Democratic Recession. **Journal of Democracy**, v. 26, n.1, p. 141-155, 2015.
- DOWNS, A. **Uma Teoria Econômica da Democracia**. São Paulo: EdUSP, 1999.

DOWNING, J. D. H. Computers for Political Change: PeaceNet and Public Data Access. **Journal of Communication**, vol. 39, no. 3, p. 154-162, 1989.

FIORINA, M. P. Parties, participation, and representation in America: Old theories face new realities. In: KATNELSON, I.; MILNER, H. V. (eds) **Political Science: State of the Discipline**, pp. 511-541, 2002.

FOA, R.S.; MOUNK, Y. The Democratic Disconnect. **Journal of Democracy**, vol. 27, no. 3, p. 5-17, 2016.

FREIRE, A. Engajamento cívico e capital social: um modelo interativo para o efeito da confiança interpessoal. **Opinião Pública**, vol. 20, no. 2, p. 273-290, 2014.

FREITAS, C. Implicações da e-participação para a democracia na América Latina e Caribe. **Revista Contracampo**, vol. 39, no. 2, p. 1-16, 2020.

GIBSON, R.; CANTIJOCH, M. Conceptualizing and Measuring Participation in the Age of the Internet: Is Online Political Engagement Really Different to Offline? **The Journal of Politics**, vol. 75, no. 3, 701-716, 2013.

GOMES, W. **A democracia no mundo digital: história, problemas e temas**. São Paulo: Edições SESC, 2018.

GROVER, C. (2016). E-petitions. *Research Papers*, produced by the Parliamentary Library & Information Service, Department of Parliamentary Services, Parliament of Victoria. Disponível em: <<https://apo.org.au/sites/default/files/resource-files/2016-08/apo-nid66264.pdf>>. Acesso em 29 set 2024.

HINDMAN, M. **The myth of digital democracy**. New Jersey: Princeton University Press, 2009.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Internet já é acessível em 90,0% dos domicílios do país em 2021. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/34954-internet-ja-e-acessivel-em-90-0-dos-domicilios-do-pais-em-2021>>. Acesso em 08 out 2022.

KNISS, A. B. A opinião do cidadão importa? A tramitação das proposições legislativas mais votadas no Portal e-Cidadania do Senado Federal. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, vol. 11, no. 2, p. 53-73, 2020.

LE BLANC, D. E-participation: A Quick Overview of Recent Qualitative Trends. **UN/DESA Working Paper**, no. 163, 2020.

LESTON-BANDEIRA, C. Parliamentary petitions and public engagement: an empirical analysis of the role of e-petitions. **Policy & Politics**, vol. 47, no. 3, p.415-436, 2019.

LINDNER, R; RIEHM, U. (2011), Broadening Participation Through E-Petitions? An Empirical Study of Petitions to the German Parliament. **Policy & Internet**, vol. 3, no. 1, p. 1-23.

MACINTOSH, A. Characterizing e-participation in policy-making. IN: **37th Annual Hawaii International Conference on System Sciences**, pp. 5–8, 2004.

MACINTOSH, A.; WHYTE, A. Towards an evaluation framework for eParticipation. **Transforming government: People, process and policy**, v. 2, n. 1, p. 16-30, 2008.

MARQUES, F. P. J. A. **Participação política e internet: meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea, com um estudo do caso do estado brasileiro**. 2008. Tese (Doutorado em Comunicação Social) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2008.

MEDAGLIA, R. The challenged identity of a field - The state of the art of eParticipation research. **Information Polity**, vol. 12, no. 3, p. 169-181, 2007.

MITOZO, I. Dinâmicas institucionais no desenvolvimento de mecanismos de e-participação nos legislativos no brasil e no reino unido. **E-Legis**, v. 14, p. 12-31, 2021.

MOTA, R. K. B.; SOARES, E. C.; LIMA, N. C.; QUEIROZ, L. M. Concepções teóricas sobre Accountability. In: **Anais 4º Congresso UFU de Contabilidade**. Uberlândia: 2021.

NAISBITT, J. **Megatrends**. Nova York: Warner Books, 1982.

CARPENTIER, N. The concept of participation. If they have access and interact, do they really participate? **Revista Fronteiras – estudos midiáticos**, vol. 14, no. 2, p.164-177, 2012.

NORRIS, P. Preaching to the Converted? Pluralism, Participation and Party Websites. **Party Politics**, vol. 9, no.1 p. 21-45, 2003.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, vol. 44, p. 27-54, 1998.

PEREIRA, M. A. Modelos democráticos deliberativos e participativos - similitudes, diferenças e desafios. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (Org.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007, p. 421-4

PUTNAM R. D.. (2006) **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna**. Rio de Janeiro: Editora FGV.

RUNCIMAN, D. **How Democracy Ends**. Basic Books, 2018.

OLSEN, J. P. Accountability and ambiguity. IN: BOVENS, M.; GOODIN, R.; SCHILLEMANS, T. **The Oxford Handbook of Public Accountability**, p. 106-124, 2014.

SAMPAIO, R. C. **Participação e Deliberação na Internet: um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte**. 191f. Dissertação (Mestre em

Comunicação Social) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2010.

SAMPAIO, R. C. **Orçamentos participativos digitais: um mapeamento mundial das experiências já realizadas e suas contribuições para e-participação e e-democracia**. 2014. 364 f. Tese (Doutorado em Comunicação) - Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014.

SAMPAIO, R. C. et al. Estado da arte da democracia digital no Brasil: oferta e sobrevivência das iniciativas (1999-2016). **Revista do Serviço Público**, vol. 70, no. 4, p. 693-734, 2019.

SAMPAIO, R. C.; LYCARIÃO, D. **Análise de conteúdo categorial: manual de aplicação**. Brasília: Enap, 2021.

SANFORD, C.; ROSE, J. Characterizing eParticipation. **International Journal of Information Management**, vol. 27, no. 6, p. 406-421, 2007.

SANTANA, B. S. **O Processo de Produção Colaborativa de Leis (Crowdlaw) No Brasil: uma análise do Portal e-Cidadania do Senado Federal**. Trabalho de Conclusão de Curso – Gestão de Políticas Públicas. Brasília: Universidade de Brasília, 2021, 70f.

SÆBØ, Ø.; ROSE, J.; FLAK, L. The shape of eParticipation: Characterizing an emerging research area. **Government Information Quarterly**, vol. 25, no. 3, p. 400-428, 2008.

SCHMITTER, P. **Political accountability in ‘real-existing’ democracies: meaning and mechanisms**. Firenze: Instituto Universitario Europeo, 2007.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SILVA, S. P.; BRAGATTO, R. C.; SAMPAIO, R. C. **Democracia digital, comunicação política e redes - Teoria e prática**. Rio de Janeiro: Folio Digital, 2016.

SILVA, S. P. Democracia digital e pesquisa empírica no Brasil: metodologias, instrumentos e abordagens do campo. **Texto para Discussão (IPEA)**, vol. 2629, 2021.

SMITH, T. G. **Politicizing digital space: theory, the Internet, and renewing democracy**. London: University of Westminster Press, 2017.

TAVARES, D. N.; QUEIROGA, T. Corporativismo e isolamento: uma análise das propostas de temas para audiências públicas no Portal e-Cidadania do Senado Federal. **Cadernos de Comunicação**, vol. 17, no. 2, 2013.

THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. **Democracy Index 2023 — Age of Conflict**. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2024/02/estudo-indice-de-democracia-2023-economist.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2024.

TOCQUEVILLE, A. **A Democracia na América**. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

TOFFLER, A. **The Third Wave**. Toronto: Bantam Books, 1980.

TOLEDO, A. S. B. A. et al. O Portal e-Cidadania como Instrumento de Participação Social na Formulação de Leis. **Humanidades & Inovação**, vol. 10, no. 7, p. 23-36, 2023.

WEBER, M. **Economia e Sociedade**. Brasília: Editora UNB, 2004, p. 30.

WEFFORT, F. C. (org.) **Os clássicos da política: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, “O Federalista”**. São Paulo: Editora Ática, 1998, 9a edição.

WRIGHT, S. Assessing (e-)Democratic Innovations: “Democratic Goods” and Downing Street E-Petitions. **Journal of Information Technology & Politics**, vol. 9, no. 4, p. 453-470, 2012.

WRIGHT, S. (2015) “Success” and online political participation: The case of Downing Street E-petitions. **Information, Communication & Society**, vol. 19, no. 6, p. 843-857.