

# Inovações digitais democráticas no Poder Legislativo:

## Análise do Portal e-Cidadania do Senado Federal

**Fernanda Fiuza**

---

Prof. Dr. José Oswaldo Cândido Junior

Coletânea de Pós-Graduação, v.5, n.1  
**Políticas Públicas**



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL  

---

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

**MINISTROS**

José Mucio Monteiro (Presidente)

Ana Arraes (Vice-presidente)

Walton Alencar Rodrigues

Benjamin Zymler

Augusto Nardes

Aroldo Cedraz de Oliveira

Raimundo Carreiro

Bruno Dantas

Vital do Rêgo

**MINISTROS-SUBSTITUTOS**

Augusto Sherman Cavalcanti

Marcos Bemquerer Costa

André Luís de Carvalho

Weder de Oliveira

**MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU**

Cristina Machado da Costa e Silva (Procuradora-Geral)

Lucas Rocha Furtado (Subprocurador-geral)

Paulo Soares Bugarin (Subprocurador-geral)

Marinus Eduardo de Vries Marsico (Procurador)

Júlio Marcelo de Oliveira (Procurador)

Sérgio Ricardo Costa Caribé (Procurador)

Rodrigo Medeiros de Lima (Procurador)



**Instituto Serzedello Corrêa**  
Escola Superior do Tribunal de Contas da União

**DIRETOR GERAL**

Fábio Henrique Granja e Barros

**DIRETORA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS,  
PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA**

Flávia Lacerda Franco Melo Oliveira

**CHEFE DO DEPARTAMENTO DE  
PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA**

Clémens Soares dos Santos

**CONSELHO ACADÊMICO**

Maria Camila de Ávila Dourado

Tiago Alves de Gouveia Lins Dutra

Marcelo da Silva Sousa

Rafael Silveira e Silva

Pedro Paulo de Moraes

**COORDENADOR ACADÊMICO**

Tiago Alves de Gouveia Lins Dutra

**COORDENADOR EXECUTIVO**

Georges Marcel de Azeredo Silva

**PROJETO GRÁFICO E CAPA**

Núcleo de Comunicação - NCOM/ISC

# Inovações digitais democráticas no Poder Legislativo: Análise do Portal e-Cidadania do Senado Federal

Fernanda Fiuza

Monografia de conclusão de curso submetida ao Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União como requisito parcial para a obtenção do grau de especialista.

**Orientador:**

Prof. Dr. José Oswaldo Cândido Junior

**Banca examinadora:**

Prof. Dr. Luis Fernando Machado

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

FIUZA, Fernanda. **Inovações digitais democráticas no Poder Legislativo**: Análise do Portal e-Cidadania do Senado Federal. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Avaliação de Políticas Públicas) – Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedello Corrêa, Brasília/DF. 60 fl.

## CESSÃO DE DIREITOS

NOME A AUTORA: Fernanda Fiuza

TÍTULO: Inovações Digitais Democráticas no Poder Legislativo: Análise do Portal e-Cidadania do Senado Federal

GRAU/ANO: Especialista/2020

É concedido ao Instituto Serzedello Corrêa (ISC) permissão para reproduzir cópias deste Trabalho de Conclusão de Curso e emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. Do mesmo modo, o ISC tem permissão para divulgar este documento em biblioteca virtual, em formato que permita o acesso via redes de comunicação e a reprodução de cópias, desde que protegida a integridade do conteúdo dessas cópias e proibido o acesso a partes isoladas desse conteúdo. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte deste documento pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

---

Fernanda Fiuza

Fernanda.fiuza@senado.leg.br

## FICHA CATALOGRÁFICA

FIUZA, Fernanda.

Inovações digitais democráticas no Poder Legislativo:  
Análise do Portal e-Cidadania do Senado Federal /  
Fernanda Fiuza – Brasília: ISC/TCU, 2020.  
60 fl (Monografia de Especialização)

1.Avaliação de Políticas Públicas. 2. Governo eletrônico. 3.  
Democracia participativa. 4. Inovações Digitais Democráticas

# **Inovações digitais democráticas no Poder Legislativo: Análise do Portal e-Cidadania do Senado Federal**

**Fernanda Fiuza**

Trabalho de conclusão do curso de pós-graduação lato sensu em Avaliação de Políticas Públicas realizado pela Escola Superior do Tribunal de Contas da União como requisito para a obtenção do título de especialista.

Brasília, 7 de agosto de 2020.

**Banca Examinadora:**

---

Prof. Dr. José Oswaldo Cândido Junior  
Orientador  
Ipea/Senado Federal

---

Prof. Dr. Luís Fernando Machado  
Avaliador  
Senado Federal

Dedico este trabalho aos meus amados pais,  
Vera Lúcia e José Ricardo.

## Agradecimentos

Agradeço aos meus pais, José Ricardo e Vera, pelo incentivo diário em todos os meus projetos.

Aos meus irmãos, Ricardo e Marcelo, por serem meus eternos exemplos de sucesso.

Ao meu marido, Felipe, pelo apoio e paciência nessa jornada.

As amigas Silvana, Ivanna e Ana Luiza pela cobertura no Gabinete durante as minhas ausências nos longos dias de aula no ISC/TCU e pelo incentivo diário para enfrentar todos os desafios que surgiram durante essa jornada.

Ao Sérgio Gesteira, pela grande ajuda nas matérias de finanças e economia.

Aos amigos e chefes, Natan Ferreira e Fábio Augusto, pela compreensão nos momentos de ausência no Gabinete e incentivo durante o período de estudos.

Aos amigos que ganhei nesta especialização, Flávia Lacerda, Rommel Brandão, João Vicente, João Ricardo e Leandro Teles, por dividirem a carga cognitiva de pensar nos desafios acadêmicos e na vida.

À amiga Adriana Nunes Gomes, por me convidar ao seminário de avaliação de políticas públicas *ex ante*, que me despertou interesse sobre o tema.

Ao amigo e orientador, José Oswaldo, por toda a paciência, disponibilidade e conhecimento compartilhado nesse período.

Ao Alisson, Coordenador do e-Cidadania, aos Senadores Flávio Arns e Paulo Paim pelas valiosas contribuições nas entrevistas desta pesquisa.

À Greicy Pessoa e ao Leandro Lemos pela atenção e por intermediarem o contato com os senadores.

Ao Dr. Luís Fernando por aceitar fazer parte da banca desde trabalho de conclusão de curso.

*“Ninguém pretende que a democracia seja perfeita ou sem defeito. Tem-se dito que a democracia é a pior forma de governo, salvo todas as demais formas que têm sido experimentadas de tempos em tempos.”*

*Winston Churchill*

## Resumo

A partir de uma revisão teórica de conceitos de governo eletrônico e democracia participativa, faz-se uma análise do portal e-Cidadania como instrumento de inovação democrática digital. Realiza-se um diagnóstico dos processos internos do programa. Mapeia-se os serviços disponíveis e analisa-se os principais resultados. Identifica-se o grau de aderência quanto aos requisitos democráticos de sites governamentais e verifica-se as principais contribuições e desafios para alcançar uma efetiva participação popular por inovações democráticas digitais. Conclui-se que o Programa e-Cidadania possui ferramentas que incentivam o engajamento digital dos cidadãos, mas a principal barreira para uma participação mais efetiva está na cultura de baixo interesse da população pelo processo legislativo e por uma participação política de qualidade.

**Palavras-chave:** Governo eletrônico; Democracia Participativa; Inovações Democráticas Digitais; Senado Federal; e-Cidadania.

## Abstract

Based on a theoretical review of concepts of e-government and participatory democracy, an analysis of the e-Cidadania as an instrument of digital democratic innovation is carried out. A diagnosis of the program's internal processes is carried out. The available services are mapped and the main results are analyzed. The degree of adherence to the democratic requirements of government websites is identified and the main contributions and challenges are verified in order to achieve effective popular participation through digital democratic innovations. It is concluded that the e-Cidadania Program has tools that encourage the digital engagement of citizens, but the main barrier to more effective participation is in the culture of low interest of the population in the legislative process and for a quality political participation.

**Keywords:** e-Government; Democracy; Digital Democratic Innovation; Federal Senate of Brazil.

## Lista de figuras

Figura 1: Fluxo de funcionamento da Ideia Legislativa.....	36
--	----

## Lista de gráficos

Gráfico 1: Comparativo de ideias, autores, apoios e apoiadores por ano.....	37
Gráfico 2: Comparativo de Eventos, Participantes e Comentários por ano.....	41
Gráfico 3: Total de proposições que receberam votos por ano.....	44
Gráfico 4: Total de cidadãos votantes e votos por ano. ....	45

## Lista de tabelas

Tabela 1: Total acumulado de Ideias Legislativas.....	38
Tabela 2: Ideias Legislativas por situação.....	38
Tabela 3: Totais Acumulados de Eventos Interativos.....	42
Tabela 4: Tipos de Eventos Interativos e seus quantitativos.....	43
Tabela 5: Total Acumulado de Consultas Públicas.....	43

## Lista de abreviaturas e siglas

CDH	Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa
E-Gov	Governo eletrônico
INSS	Instituto Nacional de Seguro Social
PL	Projeto de Lei
PEC	Projeto de Emenda Constitucional
SGM	Secretaria Geral da Mesa
SUG	Sugestão Popular
SUS	Sistema Único de Saúde
TIC	Tecnologias de Informação e Comunicação

# Sumário

<b>Agradecimentos</b> .....	<b>7</b>
<b>Resumo</b> .....	<b>9</b>
<b>Abstract</b> .....	<b>10</b>
<b>Lista de figuras</b> .....	<b>11</b>
<b>Lista de quadros</b> .....	<b>11</b>
<b>Lista de tabelas</b> .....	<b>11</b>
<b>Lista de abreviaturas e siglas</b> .....	<b>12</b>
<b>Sumário</b> .....	<b>13</b>
<b>1. Introdução</b> .....	<b>14</b>
<b>2. Problema e Justificativa</b> .....	<b>17</b>
<b>3. Objetivos</b> .....	<b>20</b>
3.1.    Objetivo geral .....	20
3.2.    Objetivos específicos .....	20
<b>4. Metodologia</b> .....	<b>21</b>
4.1.    Descrição da Pesquisa .....	21
4.2.    Estratégias de busca de evidências empíricas .....	21
<b>5. Fundamentação teórica</b> .....	<b>24</b>
5.1.    A sociedade e a era digital .....	24
5.2.    Governo eletrônico .....	26
5.2.1.    O governo eletrônico como instrumento de apoio à democracia participativa .....	28
<b>6. Desenvolvimento</b> .....	<b>34</b>
<b>7. Conclusão</b> .....	<b>47</b>
<b>Referências bibliográficas</b> .....	<b>50</b>
<b>Anexo – Entrevistas</b> .....	<b>54</b>

## 1. Introdução

Na última década, as tecnologias de informação e comunicação (TIC's) têm transformado, de forma crescente, as relações de comunicação, os padrões e rotinas de trabalho e a gestão governamental em todo o cenário mundial. Segundo Pinho (2008), o novo modo de vida da sociedade é significativamente transformado pelo uso das TIC's, no qual tem configurado mais um estágio de desenvolvimento das sociedades contemporâneas, por muitos autores denominado o período da sociedade em rede. (CASTELLS, 1999)

Para Medeiros e Guimarães (2006), os governos de diferentes países vivem em um sistema complexo, constantemente se adaptando a novas realidades, entre elas a globalização, moldada a partir da sociedade da informação, na qual as TIC's têm grande influência na forma como o Estado tem cumprido suas funções essenciais. Segundo esses autores, TIC's mudam a forma da gestão pública, devido ao fato de os cidadãos, empresas e demais organizações acessarem as informações e serviços do governo com mais facilidade e rapidez.

Desta forma, a ubiquidade dessas tecnologias, que geram mudanças na sociedade, provoca transformações tanto na administração de empresas quanto na gestão pública, dada à necessidade de adaptação às expectativas sociais, culturais, econômicas e políticas.

De acordo com Medeiros e Guimarães,

a presença governamental na Internet visa tornar o aparato administrativo menos aparente de forma presencial, mas, ao mesmo tempo, mais próximo ao cidadão e mais eficiente na realização de seus objetivos, com a utilização de técnicas e sistemas de informática e comunicações. (2006, p. 67)

Para Ferrer (2003), governo eletrônico são os serviços e informações disponibilizados pelo governo, oferecidos através de meios eletrônicos para todos os atores da sociedade civil.

Silva (2011) coloca que as ferramentas *online* podem ser classificadas como instrumentos que têm a capacidade de influenciar o aumento do engajamento político dos cidadãos, pois aumentam a transparência estatal, favorecem os processos de *accountability* e promovem a deliberação pública que, segundo o autor, são dimensões essenciais para o bom funcionamento de um governo democrático.

Segundo Freitas, Fiuza e Queiroz (2015), é possível perceber o governo eletrônico tanto como uma forma de viabilizar processos da gestão pública com maior eficiência, como mecanismo de democratização, através de ferramentas ou instrumentos que proporcionem ao cidadão mais acesso a informação e a serviços públicos, o que promove maior inclusão social e digital além de fortalecer ações que implementam processos políticos participativos.

Dentre os serviços de governança que nascem na internet, verificou-se, nos últimos anos uma tendência mundial do surgimento do processo de *crowdlaw*, que é, segundo Noveck (2018), um processo no qual as instituições do poder legislativo utilizam a tecnologia para interagir e inserir o cidadão na elaboração de leis e políticas públicas, em todos os seus estágios.

No Brasil, em nível federal, um exemplo de iniciativa que se encaixa como um modelo de *crowdlaw*, é o portal e-Cidadania no Senado Federal, objeto de estudo desta pesquisa. Criado em 2012, o portal busca “estimular e possibilitar uma maior participação dos cidadãos nas atividades legislativas, orçamentárias, de fiscalização e de representação do Senado.” (SENADO FEDERAL, 2020).

De acordo com o Ato da Mesa nº 3/2011 do Senado Federal o Programa e-Cidadania busca:

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, em conformidade com os preceitos constitucionais e regimentais estabelecidos;

VI - Estimular o engajamento dos cidadãos brasileiros no processo democrático.

O portal apresenta três serviços básicos: as ideias legislativas, os eventos interativos e as consultas públicas. Até junho de 2020 o e-Cidadania obteve mais de 77 mil ideias legislativas, cerca de 2300 eventos interativos e mais de 9400 proposições votadas em consultas públicas. A presente pesquisa apresentará uma análise desses serviços, o desenvolvimento e crescimento da plataforma ao longo do tempo e refletirá quanto ao impacto efetivo do portal no processo legislativo federal.

## 2. Problema e Justificativa

No século XXI, o governo eletrônico é um tema evidente da administração pública. Margetts (2010) afirma que as TIC's presentes tanto no governo como na sociedade são fontes de mudanças contínuas nas organizações públicas.

Considerando as dificuldades ainda presentes no governo em se adequar ao modelo gerencial – e as dificuldades de formular políticas públicas que contribuam para as necessidades dos cidadãos devido à dificuldade de interação entre o Estado e os cidadãos para conhecer as demandas da sociedade – o estudo aqui exposto é relevante por apresentar aos pesquisadores e administradores públicos os desafios e as soluções obtidas pelo Senado Federal ao tentar se aproximar dos cidadãos e ouvi-los através do portal. Além disto, o estudo possibilita compartilhar possíveis barreiras que podem ser enfrentadas em diversos órgãos federais para o desenvolvimento do governo eletrônico.

Dessa forma, tendo em vista a necessidade de adaptação do governo no contexto da sociedade em rede e a pressão por inovações para melhorar os seus serviços para os cidadãos, esta monografia pretende contribuir para pesquisas no campo da administração pública ao estudar uma inovação do Senado Federal que pretende inserir o cidadão do processo legislativo federal, de forma que facilite a construção de políticas públicas alinhadas as necessidades da população e que fortaleçam o pacto federativo.

E, por fim, esta pesquisa é uma forma de apresentar aos cidadãos interessados em contribuir ativamente nas decisões públicas uma nova ferramenta disposta a fortalecer a democracia participativa no Brasil.

Para Akutsu e Pinho (2002), o crescimento do uso da internet por empresas, governos e cidadãos é uma boa oportunidade para o governo criar novos serviços que busquem qualidade e custos menores. Além disso, essa ferramenta oferece mais canais de participação ativa da sociedade, o que contribui para melhoria da gestão pública, ao se questionar ou sugerir aprimoramento nas ações dos poderes públicos. Ou seja, o governo eletrônico, chamado também de e-gov, passou a ser um instrumento para aumentar a eficiência da gestão pública e aproximar a sociedade e o Estado.

De acordo com Abílio (2005), muito vem sendo discutido sobre as limitações colocadas por uma democracia representativa baseada somente na agregação, exercida apenas pelo voto eleitoral, em comparação à proposta deliberativa de democracia, que incentiva a participação popular na política além da eleição do representante. A respeito do ato de votar, Nogueira (2007, p. 147) coloca que “o voto é o instrumento mais valioso da democracia, mas não é a própria democracia”.

Nogueira (2007) afirma que a autêntica democracia necessita que as decisões de interesse da coletividade sejam democráticas e que, para isso, faz-se necessário que os interessados estejam envolvidos na tomada de decisão e, neste caso, o modelo de democracia é chamado de democracia participativa.

A respeito da aplicação do modelo de democracia participativa, Nogueira aponta:

Para praticarmos essa nova forma de democracia, temos que iniciar manifestando-nos e tomando parte nas decisões das cidades em que vivemos. Em outras palavras, é indispensável que seja utilizada em nível municipal, para então levarmos a prática às demais esferas do poder, por mecanismos que estão começando a se viabilizar com os recursos da informática. Esta é a razão por que, se nossos antepassados conquistaram para nós a democracia do passado, tal como a praticamos no presente, cabe às novas gerações aprimorá-la para que a modalidade participativa, que é o futuro da democracia, seja, enfim, a democracia do futuro. (2012, p. 147)

Diante dessa realidade de pequena participação que se manteve com poucos avanços durante décadas, é possível enxergar a internet como um meio potencial para mudança de modelo democrático, fornecendo instrumentos para desenvolver uma democracia mais deliberativa, fundamentada na participação popular mais direta.

Ao considerar o contexto histórico do Brasil, no qual o período do regime militar provocou um comportamento cultural de participação democrática apenas no ato de votar, vê-se a internet e o governo eletrônico como capazes de alterar essa cultura social, em virtude das possíveis facilidades de interação entre os cidadãos e os governantes por meios virtuais.

Nesse sentido, Freitas aponta, a respeito das ações de participação políticas digitais:

As iniciativas de participação política digital vem sendo desenvolvidas, no Brasil, com o intuito de democratizar o acesso a informação, promover o exercício da cidadania e estimular a participação política, visando a inserção de todos os grupos em discussões e debates, especialmente aqueles que são minoria e sempre ficaram, historicamente, a margem dos processos políticos e de tomada de decisão no país. (2016, p. 112)

Essa participação política digital também se revela com um importante instrumento de controle social ao servir de baliza na construção das proposições legislativas. Nesse sentido, o Governo Federal em sua Estratégia de Governança Digital (2018), destacou como um de seus princípios basilares, a participação e o controle social:

Participação e controle social: possibilitar a colaboração dos cidadãos em todas as fases do ciclo das políticas públicas e na criação e melhoria dos serviços públicos. Órgãos e entidades públicas devem ser transparentes e dar publicidade à aplicação dos recursos públicos nos programas e serviços do Governo Federal, fornecendo informação de forma tempestiva, confiável e acurada para que o cidadão possa supervisionar a atuação do governo.

O portal e-Cidadania desenvolve-se neste contexto, representando uma inovação no setor público que demonstra um esforço do Senado Federal em facilitar o acesso da população ao debate político.

Conforme o Ato da Mesa Nº 3 de 2011, que institui o Programa e-Cidadania, o portal deve estruturar-se nos seguintes componentes:

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.

Assim, dada a oportunidade de pesquisa e análise de instrumentos que auxiliam a elaboração e avaliação de políticas públicas, este estudo propõe responder a seguinte questão:

*O portal e-Cidadania é efetivo e cumpre o seu papel de um canal de fortalecimento da democracia participativa no Brasil contribuindo para formulação de políticas públicas alinhadas às demandas da Sociedade?*

## 3. Objetivos

### 3.1. Objetivo geral

Analisar a contribuição do portal e-Cidadania como instrumento de inovação digital democrática na formulação de políticas públicas alinhadas às demandas da sociedade.

### 3.2. Objetivos específicos

1. Identificar os processos internos que regem o funcionamento do portal e-Cidadania;
2. Mapear os serviços disponíveis no portal e os respectivos resultados;
3. Identificar o grau de aderência do portal e-Cidadania quanto aos aspectos de transparência, responsividade e porosidade;
4. Verificar as principais contribuições e barreiras do portal como instrumento de apoio à democracia participativa.

## 4. Metodologia

### 4.1. Descrição da Pesquisa

Trata-se de uma pesquisa qualitativa, tendo aspectos quantitativos quanto a análise de dados disponíveis nos relatórios do portal, pois diante de seus objetivos – cujo estudo foi fundamentado a partir da análise de dados dos relatórios do Portal, de Senadores com atuação recente e contato com projetos do e-Cidadania e pela percepção da Coordenação do Portal e-Cidadania e de Senadores – é a metodologia que mais se adéqua. Neves (1996) afirma que neste tipo de pesquisa é comum que o pesquisador busque entender os fenômenos a partir da perspectiva dos participantes do estudo e diante destas evidências interprete os fenômenos estudados.

Quanto à classificação, é uma pesquisa descritiva e exploratória, pois procura explorar, descrever e aprofundar-se no fenômeno pesquisado (MATTAR, 2005). A respeito da pesquisa descritiva, Manning (1979) afirma que são essenciais em estudos qualitativos por ser o meio principal pelo qual as evidências são coletadas.

A modalidade da pesquisa foi um estudo de caso, por estudar uma inovação digital democrática como instrumento de fortalecimento da participação popular no processo legislativo por meio do governo eletrônico, no caso específico do portal e-Cidadania do Senado Federal, de forma que Gil (2002, p. 54) afirma que o estudo de caso “consiste no estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento” sendo, portanto, a modalidade mais semelhante aos objetivos propostos desta pesquisa.

### 4.2. Estratégias de busca de evidências empíricas

A primeira etapa de busca de dados e evidências empíricas foi realizada mediante pesquisa documental, a partir de um estudo do site do portal e-Cidadania, com a finalidade de compreender suas funções, peculiaridades, além de verificar seu histórico. Esta pesquisa documental foi útil para a ambientação e maior conhecimento técnico do portal e de seus colaboradores sem o desgaste do contato pessoal, visto

que a necessidade de diversos encontros com os participantes da pesquisa pode ser inconveniente e cansativa, prejudicando assim a fase das entrevistas.

A segunda etapa se deu por meio da realização de entrevistas com a Coordenação do Portal e-Cidadania, com o Presidente da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, o Senador Paulo Paim, o relator do primeiro projeto de lei oriundo de ideia legislativa aprovado no Senado Federal, o Senador Flávio Arns. A abordagem de entrevista foi escolhida, pois possibilita um maior contato com os participantes, o que permite um aprofundamento do estudo sobre a percepção dos agentes-chave do portal bem como entender a evolução da ferramenta ao longo do tempo e seu impacto das suas funcionalidades no apoio ao Processo Legislativo. A análise documental foi realizada em junho as entrevistas durante o mês de julho de 2020.

O tipo de entrevista selecionada foi a semiestruturada. Segundo Duarte (2002), as entrevistas semiestruturadas representam material empírico privilegiado, muito utilizado entre os pesquisadores das ciências sociais, e sua vantagem é ser construída por perguntas abertas e de ordem prevista (LAVILLE; DIONNE, 1999) de forma que é possível aprofundar-se em pontos específicos de interesse do entrevistador.

A abordagem por entrevista com os participantes do estudo apresenta outras vantagens. Laville e Dionne (1999) apontam que a entrevista possui uma flexibilidade que torna possível um contato mais íntimo entre o entrevistador e o entrevistado, de forma que favoreça a exploração mais profunda dos saberes, crenças e sentimentos do entrevistado, tornando a análise mais rica pela possibilidade de dele se aproximar, assim como mais complexa, por fornecer outras categorias de análise para a pesquisa. Além disso, Marconi e Lakatos (1982), destacam que, na entrevista, podem ser obtidas informações mais precisas, diminuindo a possibilidade de erros ao se esclarecer dúvidas de interpretação. Segundo Nogueira-Martins e Bógus (2004), o nível de detalhamento das respostas da abordagem por entrevista contribui para a pesquisa qualitativa pela possibilidade de descrição dos fenômenos e suas causas.

O procedimento de análise das evidências empíricas advindas das entrevistas foi a análise de conteúdo. Segundo Caregnato e Mutti (2006), por meio da análise de conteúdo é possível categorizar as palavras e frases do texto, expressas pelo entrevistado, por repetições e ênfases, inferindo expressões e significados que possam representá-las. Desta maneira, este procedimento possibilita identificar

categorias de análise e resultados interessantes independentemente da subjetividade que possa surgir nas pesquisas qualitativas.

Bardin (2011, p. 44), descreve a análise de conteúdo como um “conjunto de técnicas de análise das comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens”. A respeito da organização da análise, a autora resume três fases da análise: a pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação.

Assim, Bardin (2011, p. 125), explica as fases de organização da análise, cuja pré-análise é o momento de organização de fato que corresponde “a um período de intuições, mas que tem por objetivo tornar operacionais e sistematizar ideias iniciais, de maneira a conduzir a um esquema preciso do desenvolvimento das operações sucessivas, num plano de análise”.

No segundo momento, Bardin (2011), afirma a respeito da exploração do material que se resume em aplicar as decisões tomadas na pré-análise através de um tratamento longo e geralmente trabalhoso das evidências empíricas coletadas, no qual muitas vezes consiste em categorização ou codificação das mensagens.

E por fim tratam-se os resultados brutos para que eles tenham significado e sejam válidos. Isso pode ser feito através de estatísticas que condensem os dados e tornem as informações evidentes, facilitando a interpretação, sendo este o momento de definição dos significados das características anteriormente definidas. (BARDIN, 2011).

## 5. Fundamentação teórica

Neste capítulo serão apresentadas as principais bases teóricas para a construção da pesquisa, que foi construída a partir de conceitos que evidenciam a consolidação do novo modelo de sociedade inserida na era digital e suas características nesse contexto. Serão abordados as bases e os fundamentos do governo eletrônico, apontando seus potenciais ganhos e desafios para a sociedade e melhoria da gestão pública. Por fim, este referencial destacará o papel do governo eletrônico como instrumento de apoio à democracia participativa no Brasil.

### 5.1. A sociedade e a era digital

Segundo Guzzi (2010), a internet desenvolve-se a partir de uma rede digital de informações e dados organizados de forma complexa e de simultâneas fontes. A autora afirma que as atividades que surgem nesta rede digital ou por causa dela têm influenciado de forma cada vez mais significativa a economia, a educação, a política e as formas de interação da sociedade, desenvolvendo assim a sociedade em rede.

Partindo do pressuposto de que as tecnologias de informação e comunicação podem provocar transformações sociais, econômicas e políticas, Guzzi (2010) aponta que a grande inovação dessa era globalizada é a construção advinda de milhares de indivíduos de um espaço compartilhado desenvolvido simultaneamente, de forma descentralizada.

O papel que a internet passou a ocupar é destacado também por Margetts: “não há dúvida de que a internet mostrou ser um novo e importante canal de comunicação, por meio do qual, números crescentes de cidadãos fazem transações com uma ampla variedade de organizações.” (2010, p. 368). Afirma-se, também, que

tais tecnologias ampliam em volume e velocidade a circulação de dados, a produção de conhecimento e o acesso a informações, o que causa mudanças significativas nas diversas organizações da sociedade como empresas, instituições públicas e também em organizações sociais. (ABREU et al., 2010, p. 1)

Para Margetts (2010), as TIC's têm exercido um papel fundamental na transformação da burocracia governamental, aumentando desta forma a capacidade organizacional do governo, pois as organizações públicas, a partir do século XXI,

puderam realizar seus processos com maior rapidez e menor dependência de pessoal comparado ao período anterior com menor acesso à tecnologia.

Além dessa evolução, a partir das facilidades advindas das tecnologias para os processos administrativos, destaca-se entre essas transformações a possível mudança entre as relações sociais:

[...] a agilidade, o custo reduzido e os novos recursos comunicativos das interações via Internet, quando aliados à impessoalidade característica da comunicação eletrônica, incentivam as pessoas a expandirem suas redes de interação cotidiana para além do círculo de pessoas com quem normalmente se comunicavam através de contatos ao vivo, por telefone ou por cartas. (EISENBERG, 2003, p. 497)

Nesse sentido, Guzzi (2010, p. 60) afirma que “o aumento das interconexões, da complexidade e da mudança de linguagem digital pode acarretar a mudança dos próprios indivíduos pela necessidade de se comunicar”.

Assim, Guzzi admite que, de maneira geral, as formas de comunicação interativas, como as comunidades virtuais e as grandes possibilidades de expressão trazidas a partir da internet fazem surgir um novo espaço de comunicação, mais acessível e transparente, que vai além das barreiras locais, podendo assim alterar inclusive o papel do cidadão no contexto das políticas públicas, com maior liberdade de se expressar e interagir com outros cidadãos também interessados em participar deste novo espaço obtido através da internet.

Nesse contexto, a internet mostra-se um importante “lugar” – uma arena conversacional -, no qual o espaço se desdobra e novas discussões políticas podem seguir seu curso. Além disso, a internet pode reduzir em muito os custos da participação política e proporcionar um meio através do qual o público e os políticos possam interagir, trocar informações e conversar, de maneira direta e instantânea, eliminando os obstáculos burocráticos. (GUZZI 2010, p. 45)

Desta forma, Guzzi evidencia o surgimento de um “*ciberespaço*”, que aparece como um meio de “exploração dos problemas, de discussões pluralistas, de evidência de processos complexos, de tomada de decisão coletiva e de avaliação dos resultados mais próximos das comunidades envolvidas.” (2010, p. 45)

A respeito dos atores que podem se relacionar neste espaço promovido pela internet, Margetts (2010, p. 362) aponta que “as TIC’s facilitam canais de informação tanto dentro das organizações governamentais como entre estas, as empresas do setor privado, as organizações voluntárias e os cidadãos”.

A partir deste contexto, Akutsu e Pinho (2002) discorrem a respeito da sociedade em rede ou, como sugerem alguns autores, a sociedade da informação:

A teoria da sociedade da informação procura não somente analisar as transformações provocadas pelas novas TIC's, mas também prever mudanças que poderão ocorrer em um futuro próximo. Um dos pressupostos da teoria da sociedade da informação é que o advento de novas TIs, ao possibilitar o acesso a informações a um maior número de pessoas, com maior rapidez e menor custo, não somente aumentaria a oferta de bens disponíveis para a humanidade por meio da melhoria do gerenciamento dos bens de produção, como também diminuiria os conflitos sociais, ao permitir aos cidadãos melhor acesso às informações acerca da gestão dos administradores públicos, permitindo-lhes acompanhar as administrações, avaliar e escolher melhor seus governantes. (2002, p. 726)

## 5.2. Governo eletrônico

Para Diniz (2009, p. 27), “o uso estratégico das TIC's como elemento viabilizador de um novo modelo de gestão pública evoluiu para o que é hoje chamado de governo eletrônico”. O potencial do governo eletrônico, como instrumento de transformação da administração pública é destacado há muitas décadas. A partir do século XXI, quando a internet passou a ser mais acessível, as expectativas diante das novas possibilidades de interação do governo e a sociedade se tornaram cada vez maiores, visto que as primeiras TIC's eram em grande parte utilizadas de forma interna às organizações. (MARGETTS, 2010)

Ruediger (2002) discorre sobre três tipos de relações sustentadas pelo governo eletrônico. A primeira é o uso da internet focado na relação governo-negócio; a segunda se aplica na relação governo-cidadão e a terceira no desenvolvimento de estratégias governo-governo. Dessa forma, o autor afirma que o governo eletrônico tem potencial de mudar as estruturas do governo, assim como facilitar boas práticas de governança, sendo um instrumento para tornar o governo mais eficiente, transparente e ainda proporcionar o acesso democrático de informações para a cidadania.

Diniz (2009) destaca causas para o uso de mecanismos do governo eletrônico:

[...] temas como desempenho, eficiência, eficácia, transparência, mecanismos de controle, qualidade do gasto público e prestação de contas, relacionados ao processo de modernização da gestão pública, foram associados ao processo de construção de programas de governo eletrônico. O desdobramento desses temas em políticas públicas e iniciativas concretas, explicitadas nos programas de governo, requerem o uso de tecnologia,

tornando os programas de governo eletrônico elementos alavancadores de novos patamares de eficiência da administração pública. (2009, p. 24)

De acordo com Medeiros e Guimarães (2006), entre outros aspectos que motivaram o desenvolvimento do governo eletrônico estão a necessidade de otimizar os processos administrativos internos, a pressão dos cidadãos para que o governo reduza seus gastos, melhore a qualidade dos serviços oferecidos aos cidadãos e seja mais transparente.

Criada por meio de decreto presidencial, em 18 de outubro 2000, a proposta de governo eletrônico no Brasil possuía metas que propunham o uso das ferramentas de governança digital como canal para possibilitar uma maior participação da sociedade no processo de deliberação política, afirma Freitas (2016). Segundo a autora, o governo apostou, como caminho para aprimorar a formulação de políticas públicas, a participação política dos cidadãos, acreditando-se que dessa forma, as demandas seriam atendidas de forma mais satisfatória.

Seguindo essa tendência, foi instituída a Política Nacional de Governança Digital, por meio do Decreto 8.638/2016, na qual foram apontados objetivos específicos para desenvolver processos de melhoria de serviços públicos, bem como de implementação de instrumentos que estimulem a participação dos cidadãos no ciclo de políticas públicas, destaca Freitas (2016).

Atualmente, está em vigor o Decreto 10.332, de abril de 2020, que institui a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022, com objetivos e iniciativas específicas para promover a efetividade das políticas e qualidade dos serviços públicos por meio das tecnologias digitais.

Segundo Fugini et al, (2005), após um longo período em que as TIC`s estiveram presas a funções de burocracia e processos internos na administração, desenvolveu-se período em que as TIC`s passaram a promover a interação entre as empresas e a sociedade. Já no caso da administração pública, a internet significou mais disponibilidade de informações aos cidadãos, pois os sites podem ser acessados de qualquer lugar e a qualquer momento.

Margetts (2010) relata que, no auge da discussão para que os governos se adaptassem ao proposto nos programas a respeito do desenvolvimento e expansão do governo eletrônico, políticos de diversos países se interessaram pela maximização dos serviços governamentais através da internet, passando a introduzir metas de porcentagens dos serviços que deveriam estar disponibilizados via web. Ou seja, os

políticos perceberam que a internet possibilitou a criação de uma nova frente de ação do governo, desenvolvendo assim interfaces digitais do governo que estivessem mais presentes para a sociedade através dos veículos eletrônicos.

Pinho (2008) discorre a respeito dessas interfaces digitais do governo, colocadas a disposição da sociedade através de portais na internet:

As TIC's têm se espreado pelo setor governamental por meio do que se chama e-gov ou governo eletrônico, representado pela informatização de suas atividades internas e pela comunicação com o público externo: cidadãos, fornecedores, empresas, ou outros setores do governo e da sociedade. Uma forma central dessa informatização tem sido a construção de portais governamentais, por intermédio dos quais os governos mostram sua identidade, seus propósitos, suas realizações, possibilitam a concentração e disponibilização de serviços e informações, o que facilita a realização de negócios e o acesso à identificação das necessidades dos cidadãos. Não se esgotam nesses elementos, no entanto, os objetivos dos governos eletrônicos, também incluindo outros referentes ao aumento da transparência e participação da sociedade nas ações governamentais. Esse corpo de objetivos está fundamentado nas características intrínsecas que as novas TIC's possuem, que permitem e aceleram a comunicação e a interação entre sociedade e governo. (2008, p. 473)

Gil-Garcia e Luna-Reys (2008), destacam quatro formas distintas de governo eletrônico. A primeira baseia no compartilhamento de informações e serviços públicos na internet. A segunda, descreve o e-gov a partir do uso das TIC's no governo, aumentando sua eficiência e transparência. A terceira forma, propõe que as ações e relações governamentais são redesenhadas e transformadas pelas TIC's, pois a tomada de decisão passa a se basear em evidências e dados compartilhados. A quarta forma, propõe a criação do chamado *better government*, que insere os cidadãos e instituições na criação de soluções em conjunto com o governo.

### **5.2.1. O governo eletrônico como instrumento de apoio à democracia participativa**

Segundo Abreu et al, (2010), o período do regime militar no Brasil, que ocorreu entre os anos de 1964 e 1985, privou as possibilidades de participação dos cidadãos. A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, criou-se a possibilidade de redemocratizar relações e práticas políticas a partir da criação de uma democracia mais aberta à participação.

A partir deste contexto, Pinho (2008) coloca que a redemocratização que surgiu após o regime autoritário no Brasil motivou algumas experiências de participação

popular, como o orçamento participativo e a possibilidade de apresentação de propostas legislativas de iniciativa popular. Porém, mesmo décadas após o Estado autoritário, ainda há uma cultura de pequena participação popular nas decisões políticas. Assim, mesmo havendo casos de sucesso de participação, ainda não há uma cultura mais ampla e massiva entre os cidadãos desses instrumentos.

Silva (2011) afirma que, na democracia representativa, o Estado está sujeito à opinião da sociedade a partir da influência dos cidadãos sobre os governantes, ou seja, de modo indireto, a partir da eleição e grupos de pressão; porém, a decisão está em poder do representante que foi eleito. Outra forma que o Estado pode estar suscetível aos cidadãos segundo o autor é no processo de decisão política em si, nestes casos, de forma direta, através, por exemplo, de plebiscito, no qual a decisão acontece sem intermediários.

Abreu et al., (2010), afirma a respeito da democracia representativa: “Haja vista a propensão à participação da sociedade e a limitação do sistema representativo, é necessário a análise e a proposição de novas opções de democracia ou um aprimoramento do atual formato (2010, p. 3).” O autor se posiciona desta forma considerando também o contexto brasileiro que evidencia uma perda da eficácia da forma de se governar no atual modelo de democracia, devido aos problemas causados a partir da urbanização sem planejamento do Brasil e o crescimento da desigualdade social.

Segundo Faria (2012, p. 31):

A democracia indireta ou representativa pressupõe a delegação do trato das coisas públicas a representantes eleitos pelo povo. Se o surgimento da democracia indireta está relacionado à impossibilidade do exercício da democracia direta nas sociedades de massa, nos moldes originais gregos, novos instrumentos de participação política podem permitir – pelo menos em tese – que a sociedade, de forma organizada ou não, interaja mais diretamente com os representantes do Estado e, assim, fortaleça o sistema de representação, a vontade popular e, sobretudo, a própria democracia.

A partir deste contexto, Silva (2011, p. 123) afirma que

o tema da participação civil encontrou uma afinidade natural com o potencial interativo dos meios digitais. Não por acaso, as expectativas acerca da internet, de um lado, e aquelas concernentes à democracia participativa, do outro, entrelaçaram-se desde o final do século XX.

Para Fugini et al (2005), as TIC's são instrumentos que auxiliam o governo e controle dos fenômenos socioeconômicos e para dar base de informações para o

planejamento e escolhas políticas, e fortalecem as relações entre o governo e a sociedade, de forma que permita a participação dos cidadãos nas decisões do governo além de dar meios para que eles possam controlar e fiscalizar as atividades do governo, construindo portanto um modelo de democracia eletrônica. “Construir e manter canais de interatividade que explorem o potencial das tecnologias de informação e comunicação para o aperfeiçoamento de processos de gestão é um dos maiores desafios dos governos democráticos da atualidade.” (ROTHERBERG, 2008, p. 150)

Nesta mesma linha de pensamento, concorda Abreu et al, (2010, p. 1) ao afirmar:

Com o surgimento da Internet e sua consolidação enquanto plataforma de comunicação, por meio do fenômeno da globalização, foram ampliadas as possibilidades de organização e desenvolvimento da sociedade em diversas esferas. Entre estas possibilidades existe a chance de aprimoramento da participação popular e cidadã nos governos, gerando a chamada democracia participativa eletrônica.

Para Guzzi (2010), não é por acaso que são geradas tantas expectativas a esse novo mecanismo de discussão que permite a participação se for considerar todo o potencial que as TIC's têm como instrumento para fortalecer a democracia. Dessa maneira, a autora coloca:

Sendo capazes de se exprimir, são muitos os que agora devem ser ouvidos e participar de deliberações num processo que caminha para modelar um novo modelo de pensar a democracia mundial, com uma democracia eletrônica a seu serviço, através de um e-engajamento, de uma e-participação e de um e-governo na nova e-democracia, termos que já se consolidam com o uso corrente no vocabulário na internet. (2010, p. 70)

Silva (2011) aprofunda seu estudo sobre o governo eletrônico a partir de um estudo em que o autor aponta três exigências que devem ser dispostas nas interfaces digitais do Estado para que cumpram os requisitos básicos para construir uma democracia digital. Tais exigências são a publicidade, para que o Estado seja mais transparente, divulgando as informações necessárias a respeito dos seus diversos órgãos; a responsividade, que promove uma troca entre o cidadão e o governo e, por fim, a porosidade, em que o Estado se torna aberto para que a opinião pública influencie nas decisões políticas.

Assim, Silva discorre sobre os três requisitos democráticos. A respeito do primeiro ele aponta que “a noção de publicidade passa pela perspectiva de se garantir

um Estado transparente, cujas ações e motivações estariam expostas à vigilância dos cidadãos, expostas aos olhos do público.” (2011, p. 126)

Sobre o segundo requisito democrático, a responsividade, Silva (2011) destaca a necessidade do diálogo entre o governo e os cidadãos, que iriam desde um pequeno retorno sobre demandas de informações da rotina do Estado através de e-mails até um alto nível de interação, como fóruns e bate-papos em que há uma discussão de ideias e argumentos entre os participantes nos quais estariam incluídos os representantes, havendo neste momento a construção de mecanismos de deliberação pública e *accountability*.

O terceiro requisito democrático proposto por Silva (2011), a porosidade, é a principal exigência que fornece mecanismos de participação popular e influência dos cidadãos nos processos decisórios. Segundo o autor, a porosidade é fornecida nas interfaces digitais do Estado através de instrumentos como o voto online, consultas públicas pela web, monitoramento das entradas e contribuições dos cidadãos através da navegação, sondagem da opinião dos cidadãos a respeito de projetos de lei e etc. Todos esses mecanismos são citados como canais que permitem a sociedade a entrar no processo de tomada de decisão dos governantes.

Segundo Noveck (2018), o meio da democracia digital, em crescente evolução, está se aprimorando e amadurecendo. Organizações públicas e privadas iniciaram um processo de desenvolvimento de estratégias que utilizam a inteligência coletiva em busca de melhores resultados, remodelando e repensando seus *inputs* a fim de aprimorar a qualidade dos processos decisórios e de resolução de problemas.

Para Pogrebinschi e Ross (2019), a participação do cidadão não deve ser considerada um fim em si mesma, ou seja, as inovações democráticas não são meras participações para promover apenas mais participação. Os objetivos das inovações democráticas incluem em resumo, cinco categorias, segundo as autoras que fazem parte da composição de uma democracia de qualidade, que seriam: responsabilidade, capacidade de resposta, inclusão política, igualdade social e o estado de democracia.

Dessa forma, Pogrebinschi (2016) define como inovação democrática: todas as organizações, práticas e processos que tem como objetivo o reforço de pelo menos uma das dimensões da qualidade da democracia através da participação da sociedade em ao menos umas das etapas do ciclo de políticas públicas (definição de agenda, tomada de decisão, implementação e avaliação).

Aprofundando-se nos processos de elaboração e avaliação das leis e políticas públicas, Noveck (2018, p. 86), afirma:

Essas novas formas de construção de processos colaborativos para elaboração de leis e políticas – ou *crowdlaw* – alavancam o uso de novas tecnologias para que alcancem diversas fontes de opinião e conhecimento em cada estágio do processo de construção de políticas e de tomada de decisão, visando aprimorar a qualidade epistêmica dos resultados. *Crowdlaw* distingue-se em quantidade e em qualidade das formas anteriores de participação pública. A primeira diferença é que as práticas de *crowdlaw* são institucionalizadas e apresentam o potencial de influenciar a maneira como o poder é exercido, como os recursos financeiros são gastos e as decisões são tomadas. Ademais, *crowdlaw* foca na obtenção de conhecimentos e ideias ao invés de opiniões. Não é apenas uma forma melhor de sondagem de opiniões ou uma maneira de conquistar adeptos para causas político-partidárias, mas sim um desenho inovador para trazer inteligência coletiva para a solução de problemas. A terceira diferença das práticas de *crowdlaw* para as anteriores está na sua ênfase no desenho institucional necessário para absorver todo o conhecimento coletado, não focando apenas em artifícios desenvolvidos para os indivíduos participarem.

A respeito deste potencial oferecido pelas TIC's para o governo eletrônico e como o governo deve aproveitar os recursos fornecidos a favor do fortalecimento da democracia, Pinho afirma:

[...] dado o avanço da tecnologia, entendemos que o governo eletrônico não deve ser visto apenas por meio da disponibilização de serviços *online* mas, também, pela vasta gama de possibilidades de interação e participação entre governo e sociedade e pelo compromisso de transparência por parte dos governos. Em outras palavras, as TICs contêm um enorme potencial democrático, desde que haja definição política no sentido da participação popular e da transparência, pois o governo pode deixar de oferecer o que não quer mostrar, para nem mencionar o que quer esconder. (2008, p. 475)

Ruediger (2002) ressalta que, apesar de muitos avanços, a realidade é de potencialidades. Ainda não existem muitas interfaces digitais que disponibilizam todos estes recursos apontados como necessários para que haja uma democracia digital, e, além disto, deve-se considerar ainda a chance de falhas nas informações disponíveis por meio da web. Segundo Castells (2003, p. 128), “governos em todos os níveis usam a internet, sobretudo como um quadro de avisos eletrônicos para divulgar sua informação sem se empenhar muito em interação real”.

Na mesma linha a respeito das potencialidades versus limitações das ferramentas digitais, Freitas (2016) aponta a realidade de desigualdade de acesso à informação e ao capital político produzido diariamente, o que restringe a penetrabilidade de tais ferramentas, especialmente as voltadas para os processos de participação popular. Segundo a autora, pesquisas apontam que apesar de inúmeras

iniciativas de fortalecimento de mecanismos digitais democráticos, pouco se verifica quanto ao alcance de fato dos objetivos destas ações.

Guzzi comenta a respeito de variáveis além da disponibilidade tecnológica para a execução do governo eletrônico bem-sucedido:

Entre outros motivos, são necessárias não apenas estruturas comunicacionais eficientes e instituições propícias para a participação, mas também devem estar presentes o desejo, a motivação, o interesse e a disponibilidade dos governos e dos cidadãos para se engajarem no debate. A participação política na rede depende mais de motivação do que de liberdade. (2010, p. 46)

Dessa forma, Ruediger (2002) coloca que ainda existem desafios importantes para que o administrador público e os governantes consigam promover essa transformação cultural, que foi dentro das organizações públicas marcada por políticas patrimonialistas e burocráticas, para uma nova cultura que seja de fato democrática e eficiente, com padrões transparentes de *accountability*.

Por fim, há uma realidade de grande potencial, que Prado (2004) resume entre os ganhos que podem ser obtidos, maior eficiência a partir da melhoria de processos da máquina pública, elaboração e monitoramento das políticas públicas, melhoria do modelo de governança, possibilidades de governos integrados suprirem de forma mais significativa as demandas da sociedade. Todo esse processo, desencadeado por uma “democracia eletrônica”, pode vir a gerar aumento da participação popular, mais *accountability* e transparência por parte dos governantes. Porém, ainda existem barreiras para alcançar essas potencialidades e poucas iniciativas que de fato objetivam tais ganhos. É partir deste apanhado teórico e do contexto cultural apresentado que se pretende estudar uma iniciativa para desenvolver a democracia eletrônica, o portal e-Cidadania, desenvolvido pelo Senado Federal.

## 6. Desenvolvimento

Neste capítulo, será apresentada uma descrição detalhada do Portal, baseado na análise documental, e nas informações obtidas através das entrevistas. A partir da pesquisa e análise documental, verificou-se que o portal e-Cidadania criado em 2012 e regulamentado pela Resolução nº 19/2015 do Senado Federal, é gerido pela Coordenação de Apoio ao Programa e-Cidadania, subordinada à Secretaria Geral da Mesa (SGM).

Ademais, conforme descrição do Ato da Mesa Nº 3 de 2011, são objetivos do Portal e-Cidadania, entre outros:

I - Promover maior conhecimento, por parte da população do processo legislativo e orçamentário, assim como dos debates em curso no Senado Federal;

II - Permitir aos Senadores o acesso às manifestações da sociedade sobre os temas legislativos em apreciação na Casa;

III - Integrar, de forma consistente, tanto na linguagem quanto na oferta padronizada de conteúdo, os diversos canais de contato entre o Senado Federal e a sociedade, bem como fornecer informações cada vez mais interconectadas e de fácil acesso;

IV - Fornecer, à sociedade e aos meios acadêmicos, acesso a serviços de consulta a bases de dados para elaboração de estudos e análises sobre a atividade legislativa;

V - Conhecer o perfil da sociedade brasileira engajada no processo políticos, resguardados dados pessoais dos participantes;

VI - Proporcionar maior transparência à sociedade, mediante ampliação da divulgação das iniciativas de transparência administrativa e orçamentária da Casa, assim como pela popularização do acesso às informações orçamentárias da União, do Distrito Federal e dos Estados federados;

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

Segundo a Coordenação do portal, o programa, hoje conhecido como Portal e-Cidadania, surgiu da ideia de servidores da Casa no ano de 2011 e foi instituído meses após a criação da Lei de Acesso a Informação (Lei nº 12.527/2011), com o objetivo de oferecer ao cidadão meios de participação nas atividades do Senado Federal. O

gerenciamento da plataforma ficou a cargo de um grupo multidisciplinar, com representantes da Secretaria Geral da Mesa; da Diretoria-Geral; da Secretaria de Comunicação Social; da Consultoria Legislativa; da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle; e da Secretaria Especial de Informática . Em fevereiro de 2012 foi ao ar a primeira versão do Portal, a partir do Ato nº 3 de 2011.

Quanto a equipe alocada no programa, a Coordenação informou que hoje estão alocados quatro servidores efetivos e dois servidores comissionados e que esta equipe de seis integrantes se faz suficiente para atender adequadamente as demandas do e-Cidadania.

Quanto ao processo de alimentação e acompanhamento de dados disponíveis no portal, o entrevistado descreveu que parte do processo é feito de maneira manual, como o cadastramento de audiências, abertura e encerramento, avaliação das ideias legislativas e marcação e moderação de comentários. Na consulta pública, todas as propostas apresentadas pelos Senadores ficam automaticamente disponíveis para votação. Já a parte manual refere-se à adição de vídeos explicativos veiculados pela comunicação do Senado para que o cidadão compreenda melhor as proposições.

Acrescentou ainda que em relação aos números do Portal, estão disponíveis relatórios que são atualizados diariamente por um servidor da equipe do e-Cidadania com números diversos das três ferramentas: Ideia Legislativa, Evento Interativo e Consulta Pública. Ademais, a equipe utiliza também o serviço do Google Analytics para dados de acesso em períodos.

O portal disponibiliza relatórios atualizados que detalham o uso e a evolução da plataforma para qualquer cidadão, e podem ser acessados através do link: [www12.senado.leg.br/ecidadania/documentos/home/resultados](http://www12.senado.leg.br/ecidadania/documentos/home/resultados).

Na ferramenta “Ideia Legislativa”, a participação se dá por meio de uma ideia, que pode ser dada por qualquer cidadão devidamente cadastrado no e-Cidadania. Uma vez registrada a ideia, há um filtro realizado por meio de debate com toda a equipe, sendo aprovada quando não fere os termos de uso do Portal e a Constituição Federal. Aprovada, a ideia possui um prazo de 4 meses para receber 20 mil apoios de outros cidadãos no portal. Alcançado o número de 20 mil apoios, a ideia é encaminhada para a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), para ser debatida e ter o respectivo parecer, na qual pode tanto se tornar um projeto de lei, como ser arquivada. As ideias que não alcançam o número de 20 mil apoios dentro do prazo estipulado, são automaticamente arquivadas conforme demonstrado

na Figura 1. Segundo a Coordenação, todos os cidadãos que enviam ideias legislativas são informados por e-mail sobre o *status* de suas proposições.

**Figura 1: Fluxo de funcionamento da Ideia Legislativa.**



Fonte: e-Cidadania - Relatório Simplificado – emitido em 19/06/2020.

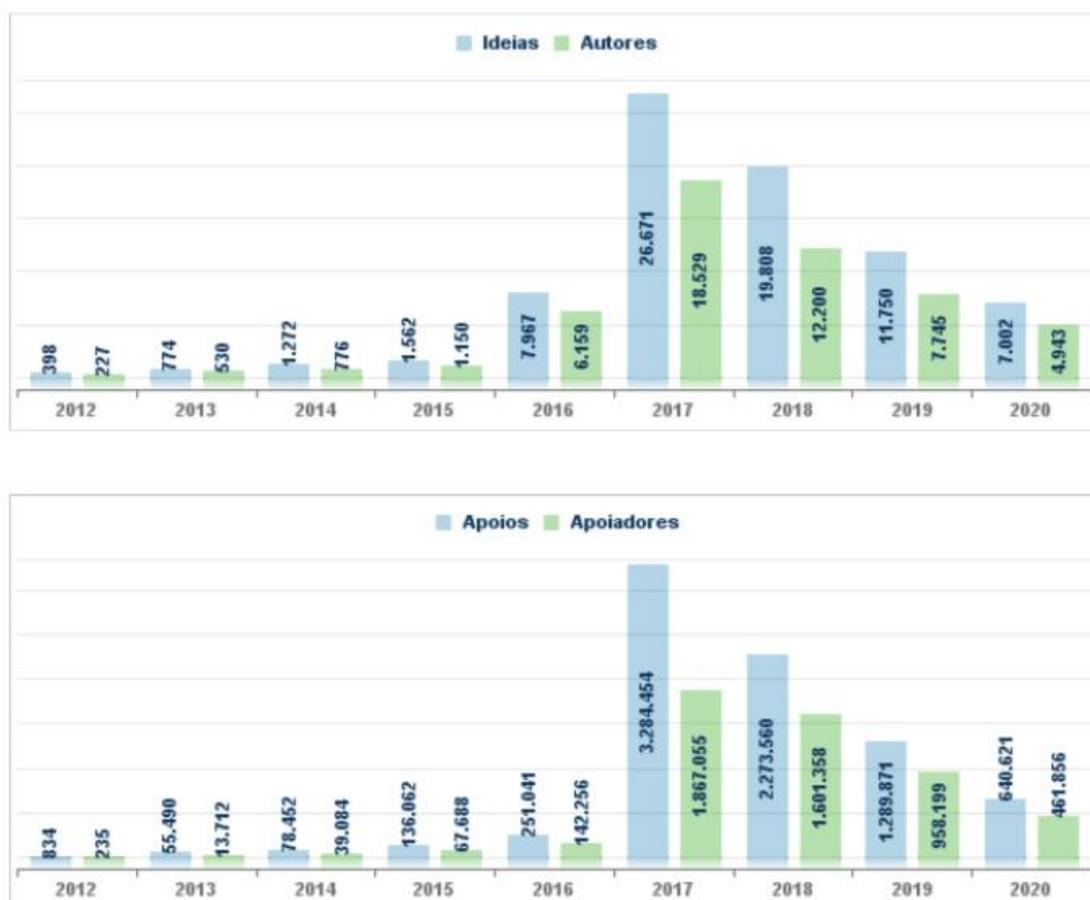
Percebe-se, a partir da análise do gráfico abaixo, que em 2017 houve um pico de crescimento de ideias legislativas bem como de apoios e apoiadores das ideias.

Quanto ao número de ideias, a quantidade apresentada em 2017 representa 34% de todos os anos de funcionamento do portal, e a partir deste ano, ou seja, de 2017 a 2020, o número total de ideias representa 84% do total de sugestões apresentadas, confirmando-se o nítido aumento do número de participações na segunda metade de tempo de vida do portal e-Cidadania até então.

Ao questionar a Coordenação do Portal sobre uma possível razão para este aumento evidente a partir de 2017, obteve-se como resposta que ao longo dos anos, o Portal foi aprimorado para que se tornasse cada vez mais responsivo, intuitivo e eficiente. Com a popularização da plataforma, algumas proposições de autoria de cidadãos ficaram nacionalmente conhecidas após veiculação da imprensa, como por exemplo: as sugestões que pediam a legalização da maconha (SUG 8/2014), a de criminalização do funk (SUG 17/2017) e a da legalização do aborto (SUG 15/2014),

entre outras. Além disso, outro fator que contribui para o aumento da participação é a existência de botões de compartilhamento nas redes sociais, que acaba mobilizando cidadãos por todo país.

**Gráfico 1: Comparativo de ideias, autores, apoios e apoiadores por ano.**



Fonte: e-Cidadania - Relatório de Ideias Legislativas – emitido em 19/06/2020.

**Tabela 1: Total acumulado de Ideias Legislativas**

<b>TOTAL ACUMULADO DESDE 2012</b>	
<b>Ideias</b>	77.204
<b>Autores</b>	48.853
<b>Apoios</b>	8.010.385
<b>Apoiadores</b>	4.262.042

Fonte: e-Cidadania - Relatório de Ideias Legislativas – emitido em 19/06/2020.

**Tabela 2: Ideias Legislativas por situação.**

<b>NÚMERO DE IDEIAS LEGISLATIVAS POR SITUAÇÃO</b>	
Aguardando moderação	19
Aberta para receber apoios	4.774
Aguardando envio à CDH	1
Em tramitação na CDH	71
Convertida em Projeto de Lei ou PEC	25
Não acatada pela CDH	67
Arquivada por ferir os termos de uso	13.944
Encerrada sem apoios suficientes	58.303
<b>TOTAL</b>	<b>77.204</b>

Fonte: e-Cidadania - Relatório de Ideias Legislativas – emitido em 19/06/2020.

Destacando-se as ideias legislativas com mais de 20 mil apoios, verifica-se que o impacto de participação em números absolutos (163 ideias) e relativos (0,2%) é extremamente baixo. Ao focar apenas no universo das ideias que cumprem este requisito, tem-se que 15,3% foram transformadas em Projetos de Lei ou PEC, 43,5% ainda estão em avaliação pela CDH e 41,1% foram debatidas na CDH e arquivadas pela Comissão.

Nota-se, assim, que após vencerem a etapa do número mínimo de apoios, as ideias enfrentam um novo gargalo, que é entrar na pauta da CDH.

Em entrevista com o Presidente da CDH, o Senador Paulo Paim, questionou-se a quanto ao número de ideias que não foram acatadas pela comissão e qual seria a principal razão. O Senador esclareceu que as sugestões devem observar as regras do processo legislativo e citou, por exemplo, que existem ideias com vícios insanáveis, como as que ferem a reserva de iniciativa do Poder Executivo. Na opinião do Senador, a questão do mérito das ideias como argumento para não acatar uma sugestão legislativa seria apenas a minoria dos casos.

Quanto as sugestões que estão em tramitação na CDH e ainda não obtiveram um parecer, o Presidente esclareceu que algumas sugestões abordam temas polêmicos, que exigem maior debate e realização de audiências públicas, demandando assim mais tempo, inclusive para o parlamentar relator do projeto.

Há ainda uma questão de janela de oportunidade. Este ano, por exemplo, diante da pandemia, as reuniões das comissões foram suspensas, o que atrasou a análise de diversas proposições, dentre elas, sugestões oriundas do e-Cidadania.

Segundo o Senador, as barreiras existentes para uma maior participação dos cidadãos não estão ligadas à plataforma. O parlamentar acrescentou que parte considerável da população não tem acesso à internet e muitos cidadãos sequer conhecem essa possibilidade de participação.

Em 2020, ocorreu um marco na trajetória do e-Cidadania. Um projeto oriundo de uma ideia legislativa foi aprovado pelo Senado Federal. Trata-se do PL 4.399/2019, que muda a Lei 8.213/1991, que inclui a fibromialgia no rol das doenças dispensadas de carência para o recebimento de benefícios do auxílio-doença e aposentadoria por invalidez. Segundo matéria da Agência Senado, a ideia legislativa foi enviada em março de 2019, por uma cidadã de São Paulo, a senhora Maria Angélica Gomes de Sousa, que conseguiu o número de apoios necessários para encaminhar a ideia à CDH em menos de dois meses, na qual se transformou na sugestão popular (SUG) 24/2019. A cidadã argumentou em sua participação no portal: “muitos brasileiros sofrem 24 horas com dores terríveis e incapacitantes, sem conseguir dormir, pensar, sair de casa e ainda sendo maltratados no Sistema Único de Saúde (SUS) e INSS, como se estivessem imaginando o sofrimento.”

Em entrevista para o Senado Notícias, o assessor do portal, Ricardo Vaz, afirmou que a aprovação pelo Senado de um projeto de lei sugerido por uma cidadã

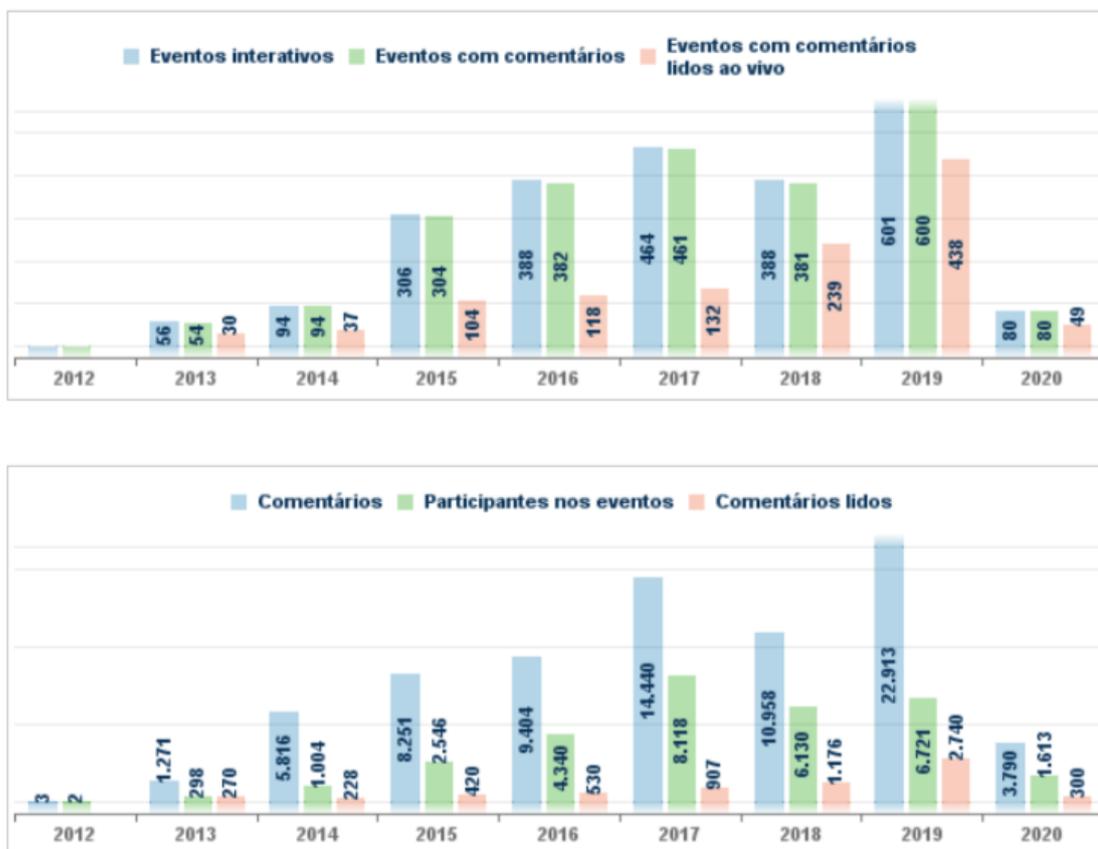
é um marco para a democracia brasileira: “O e-Cidadania alcança seu propósito quando eventos como esse acontecem, porque trazem resultados efetivos para a população: o estímulo à participação das pessoas no processo legislativo.”

O referido projeto teve como relator o Senador Flávio Arns. Em entrevista com o Senador paranaense, foi esclarecido que neste projeto não houve realização de audiência pública pois considerou-se o mérito do projeto como válido e indiscutível. No entanto, durante o período de debates, a modalidade de participação “Consulta Pública” do e-Cidadania contou com 3463 votos favoráveis e 24 votos contra o projeto. Em abril de 2020, o PL seguiu para a Câmara dos Deputados e atualmente aguarda despacho do Presidente da Câmara dos Deputados.

Apesar do referido projeto não ter contato com audiências públicas virtuais, o Senador Flávio Arns afirma que em diversas matérias relatadas nas comissões permanentes já há um volume crescente de qualificadas participações dos internautas com questionamentos que colocam o legislador a pensar. Segundo ele, o real alcance daquilo que a sociedade aspira só se obtém com a participação popular. Nesse sentido, o parlamentar orienta a sua assessoria para observar as matérias que constam no e-Cidadania, incluindo aquelas que não alcançaram os 20 mil apoios a ponto de se tornarem sugestões na CDH, pois muitas vezes isso ocorre pela fraca mobilização social em torno da ideia legislativa e não pela pouca relevância do seu mérito.

A segunda modalidade de participação disponibilizada pelo portal, são os eventos interativos. Segundo o relatório simplificado do e-Cidadania, entre 2013 e 2015 nem todas as audiências públicas realizadas pelo Senado Federal foram interativas, no entanto, desde 2016 todas as sabinas e audiências públicas passaram a ser interativas, bem como outros tipo de eventos, como seminários, sessões de debates temáticos e palestras que passaram a contar com esse recurso.

Segundo as instruções do portal, qualquer pessoa pode participar dos eventos interativos enviando comentários e perguntas pelo campo disponibilizado no e-Cidadania ou através de ligação telefônica para o serviço “Alô Senado”, nos quais os comentários por telefone são registrados pelos atendentes no portal. Uma vez feita a participação, os comentários e perguntas são entregues para os senadores que presidem os eventos interativos.

**Gráfico 2: Comparativo de Eventos, Participantes e Comentários por ano.**

Fonte: e-Cidadania - Relatório de Eventos Interativos – emitido em 19/06/2020.

Conforme o Gráfico 2, verifica-se que a tendência de crescimento dos eventos interativos e comentários inicia-se em 2015. No entanto, o ano de maior participação é 2019, com 601 eventos, sendo 438 eventos com comentários lidos ao vivo, portanto, cerca de 72% dos eventos daquele ano contaram alguma participação de cidadãos, enquanto era realizado.

Como forma de *feedback* para o participante, os comentários e as perguntas que foram lidas durante o evento, ficam destacadas na página do evento, com um *link* para assistir o momento da leitura.

Na entrevista, o coordenador acrescentou que a Ouvidoria do Senado é responsável por receber as demandas e encaminhá-las à equipe do portal para que possam solucionar eventuais problemas e esclarecer dúvidas dos usuários. Através da Ouvidoria, também recebem várias ideias de sugestão de melhorias, como por exemplo, quando o portal passou a oferecer o envio de ideias legislativas por libras a partir de 2018.

**Tabela 3: Totais Acumulados de Eventos Interativos.**

<b>TOTAL ACUMULADO DESDE 2012</b>	
<b>Eventos interativos</b>	<b>2.378</b>
<b>Eventos com comentários</b>	<b>2.357</b>
<b>Eventos com comentários lidos ao vivo</b>	<b>1.147</b>
<b>Participantes nos eventos</b>	<b>29.763</b>
<b>Comentários</b>	<b>76.846</b>
<b>Comentários lidos</b>	<b>6.571</b>

Fonte: e-Cidadania - Relatório de Eventos Interativos – emitido em 19/06/2020.

Verifica-se a partir dos dados da Tabela 3, acima, e da Tabela 4, abaixo, que o principal evento interativo do portal são as audiências públicas, que representam 79% dos eventos já realizados pelo e-Cidadania. Em seguida, com 11% do total de eventos, tem-se as sabatinas de autoridades.

Percebe-se assim que as audiências públicas digitais, que contaram com mais de 26 mil participantes e 75 mil perguntas representam uma importante ferramenta de interação entre a população e o Congresso, pois, permitem que os cidadãos interessados nos temas das audiências possam perguntar e comentar sem estar presencialmente no parlamento. No entanto, apenas 7% do total de perguntas realizadas foram lidas ao vivo, o que pode gerar um descontentamento daqueles que não tiveram suas perguntas contempladas.

Segundo a Coordenação, a partir do momento em que a pauta da audiência é liberada, cadastra-se o evento no Portal para que os cidadãos já possam encaminhar suas manifestações. Todas as perguntas e comentários são analisados previamente por uma equipe. Estando em conformidade com os Termos de Uso, são publicados na página do evento.

**Tabela 4: Tipos de Eventos Interativos e seus quantitativos.**

**NÚMERO DE PARTICIPANTES E PERGUNTAS POR TIPO DE EVENTO**

Tipo de Evento	Eventos	Eventos com perguntas	Eventos com perguntas lidas ao vivo	Perguntas	Perguntas lidas ao vivo	Participantes
Audiência Pública	1.885	1.875	965	75.248	5.717	26.282
Sabatina	266	265	89	5.342	370	2.208
Evento Interativo	131	121	42	3.236	205	1.248
Sessão de Debate Temático	23	23	6	1.458	23	594
Seminário	44	44	23	803	104	354
Curso	8	8	8	470	73	189
Palestra	13	13	12	195	66	105
Simpósio	2	2	1	81	2	52
Mesa-redonda	1	1		21		11
Congresso	4	4		13		8
Workshop	1	1	1	13	11	11

Fonte: e-Cidadania - Relatório de Eventos Interativos – emitido em 19/06/2020.

O terceiro serviço disponível de participação, as “Consultas Públicas”, permitem que os cidadãos opinem, durante o período de tramitação no Senado Federal, se são contra ou a favor da proposição.

A partir dessa ferramenta, os senadores podem obter de forma simples e objetiva a opinião da população referente a uma proposição.

A forma simples de participação é refletida em seus números, nos quais, conforme a Tabela 5, abaixo, é o serviço do portal com maior número de participante, quase 10 milhões de cidadãos votantes e mais de 23 milhões de votos, o que indica que o cidadão votante tem apresentado uma participação mais contínua e assídua analisando mais de uma proposição legislativa.

**Tabela 5: Total Acumulado de Consultas Públicas.**

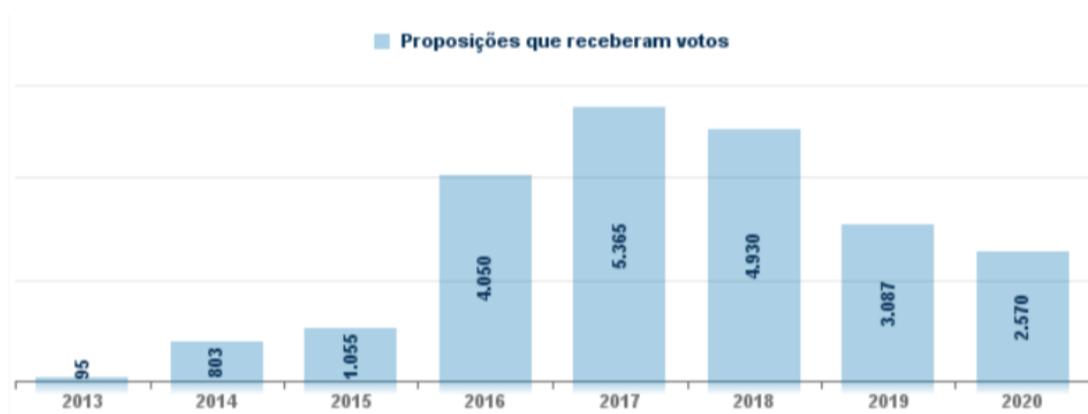
**TOTAL ACUMULADO DESDE 2013**

<b>Proposições que receberam votos</b>	9.455
<b>Cidadãos votantes</b>	9.998.744
<b>Votos</b>	23.657.944

Fonte: e-Cidadania - Relatório de Consultas Públicas – emitido em 19/06/2020.

Assim como os demais serviços do e-Cidadania, os três primeiros anos não demonstram um grande quantitativo de participação. Verifica-se a partir de 2016 um salto nos números de proposições que receberam votos, bem como nos números de cidadãos votantes e votos recebidos, conforme os Gráficos 3 e 4, abaixo.

**Gráfico 3: Total de proposições que receberam votos por ano.**



Fonte: e-Cidadania - Relatório de Consultas Públicas – emitido em 19/06/2020.

Verifica-se que em 2017 foi o ano com o maior número de proposições que receberam votos, considerando que nos oito anos de funcionamento desta modalidade, das proposições que foram votadas, 56% receberam seus votos apenas neste ano. No entanto, foi em 2018 que o portal contou com o maior número de cidadãos votantes, bem como com o maior número de votos, conforme os dados do Gráfico 4.

**Gráfico 4: Total de cidadãos votantes e votos por ano.**

Fonte: e-Cidadania - Relatório de Consultas Públicas – emitido em 19/06/2020.

Segundo a Coordenação do portal, há uma ação de melhoria contínua e atualização da plataforma para atender as demandas da população de acordo com as novas tecnologias. Além disso, contam com a parceria da Ouvidoria que atende por telefone àqueles que não possuem acesso a internet.

Ademais, destacou-se que outras parcerias importantes foram firmadas com a TV Senado e o programa Jovens Senadores. Em breve o portal contará com uma oficina legislativa voltada para alunos do ensino fundamental e médio com o objetivo de incentivá-los a pensar em melhorias para o país por meio de etapas de criação e avaliação de ideias legislativas que, por fim, poderão ser debatidas pelos senadores.

Dados os resultados obtidos nas entrevistas e na análise documental, verifica-se assim a possibilidade de analisar as características do portal quanto aos requisitos democráticos colocados por Silva (2011) para um portal com a finalidade do programa e-Cidadania, que são: a publicidade, a responsividade e a porosidade.

Destaca-se que Silva (2011, p. 134), afirma:

Para um portal governamental ser completo, precisa não apenas dispor de conteúdo qualificado a ponto de dar maior transparência às atividades dos agentes do Estado e cumprir o requisito da publicidade. Precisa, concomitantemente, sustentar canais robustos de diálogo com os cidadãos (responsividade) e propiciar modos de incorporar a opinião destes nos processos de decisão política (porosidade).

Dessa forma, quanto ao aspecto de publicidade, o portal apresenta uma atualização minuciosa das ideias legislativas populares, incluindo número de apoios nas últimas 24h, bem como dados acumulados em seus relatórios, com descrição da

participação até mesmo conforme o estado do país. O e-Cidadania divulga ainda as audiências públicas e demais eventos interativos assim que são pautados, com clareza e transparência de forma que qualquer cidadão interessado no tema possa participar e ainda destaca todos os resultados das consultas públicas, com realçando aquelas mais votadas nas últimas 24h.

Quanto ao o segundo requisito democrático, a responsividade, verifica-se que esse atributo está presente nos fóruns interativos das audiências públicas, nas quais as perguntas são lidas ao vivo e colocadas em destaque no portal como *feedback* aos participantes. Inclui-se ainda os *e-mails* de *status* das ideias legislativas propostas no portal, bem como respostas dos contatos através da Ouvidoria do Senado.

O terceiro requisito democrático proposto por Silva (2011) é a porosidade, sendo a principal exigência que fornece mecanismos de participação popular e influência dos cidadãos nos processos decisórios. Segundo o autor, a porosidade é fornecida nas interfaces digitais do Estado através de instrumentos como o voto online, consultas públicas pela web, monitoramento das entradas e contribuições dos cidadãos através da navegação, sondagem da opinião dos cidadãos a respeito de projetos de lei e etc. Todos esses mecanismos são citados como canais que permitem a sociedade a entrar no processo de tomada de decisão dos governantes.

Quanto a porosidade, as consultas públicas, pela facilidade do modo de participação, pela ampla divulgação em redes sociais e inclusive em demais canais do órgão, como a implantação de QR Codes para voto durante a discussão dos projetos ao vivo na TV Senado, é a ferramenta de maior participação popular. Apesar do e-Cidadania possuir os instrumentos básicos para uma grande participação popular, pouco se vê quanto a aderência dos parlamentares no uso do portal para uma deliberação pública direta. De forma que o principal uso do conteúdo se dá como insumo de fonte de opinião dos cidadãos, mas que não necessariamente será acatado pelos relatores dos projetos, e quanto a esse requisito, caberia como forma de *accountability*, um comparativo dos resultados das consultas públicas, com o resultado da deliberação das matérias no Senado Federal.

## 7. Conclusão

Diante do referencial teórico e da análise documental e entrevistas da pesquisa desenvolvida neste trabalho, com o objetivo de analisar a contribuição do portal e-Cidadania como instrumento de inovação digital democrática na formulação de políticas públicas alinhadas as demandas da sociedade, obteve-se as conclusões descritas a seguir.

Quanto aos processos internos que regem o funcionamento do portal e-Cidadania, percebeu-se que o capital humano é fundamental da dinâmica do programa, uma vez que os relatórios são alimentados e atualizados diariamente e é necessário um monitoramento de conteúdo antes da publicação efetiva para o público geral. Dessa forma todas as ideias legislativas e participações nos eventos interativos possuem um processo de filtro e tomada de decisão da equipe do e-Cidadania, quanto aos termos de uso bem como quanto a constitucionalidade do mérito da ideia.

A respeito do mapeamento dos serviços disponíveis no portal, a Ideia Legislativa pode ser considerada a forma de participação que mais se aproxima com os conceitos apresentados de *Crowdlaw*, uma vez que uma sugestão dada por um cidadão pode se tornar uma lei. Assim, este serviço reforça o processo de participação democrática.

Destaca-se que, segundo Noveck (2018), que “*Crowdlaw* é uma iniciativa promissora, pois agrega conhecimento cognitivo e perspectivas éticas diversas ao processo de deliberação e tomada de decisão que envolve o processo legislativo e pode permitir, com isso, o aprimoramento da qualidade e da efetividade dos resultados.”

O fluxo para ideia legislativa ser aprovada também deve ser destacado, uma vez que o requisito de se obter 20 mil apoios exige uma mobilização e um engajamento de diversos cidadãos para que a ideia seja encaminhada para a CDH. Trata-se de um filtro interessante, pois, se não houvesse, seria impraticável atender a demanda com qualidade e discussões enriquecedoras. Mais uma vez, Noveck (2018) afirma que “para promover instituições mais capazes e cidadãos mais ativos, faz-se necessário assegurar que a participação esteja bem delimitada, de forma clara e específica, visando ao alcance dos fins almejados.”

Apesar da ferramenta e o serviço disponível terem potencial, em termos numéricos, a efetividade real ainda deixa a desejar, uma vez que mais de 77 mil ideias já foram registradas, obteve-se apenas uma ideia legislativa aprovada no Senado Federal.

Quanto aos Eventos Interativos, analisa-se as audiências públicas virtuais como excelentes espaços para debate de cidadãos com os parlamentares, uma vez que se pode encaminhar perguntas com a possibilidade de serem respondidas ao vivo. Essa iniciativa estimula o interesse e o engajamento do cidadão no debate político.

Este e-engajamento pode ser verificado nos números de autores e ideias legislativas, uma vez que o número de ideias é bem superior que o número de autores, ou seja, uma vez que o cidadão participa a primeira vez, há uma tendência de retornar para contribuir com novas ideias e apoios.

Os números da modalidade Consulta Pública também corroboram com a tese deste e-engajamento, uma vez que o número de votos é mais que o dobro que o número de cidadãos votantes. Dessa forma, há uma possibilidade de se criar inclusive uma rede social política através deste tipo de plataforma.

De acordo com Busquets (2006) o governo eletrônico é capaz de incrementar a democracia eletrônica (e-democracia), permitindo que uma maior transparência do processo político. Há uma elevação do envolvimento direto e participativo da sociedade, além de uma melhoria no conhecimento político do cidadão, pois aumenta a qualidade da informação e dos insumos para a formação de opinião, o que incentiva a abertura de novos espaços virtuais de difusão de informação e deliberação.

A respeito do grau de aderência aos requisitos democráticos descritos por Silva (2011), a plataforma disponibiliza as informações bem como os seus serviços de forma a atender os três requisitos (publicidade, responsividade e porosidade) de forma satisfatória, uma vez que publica e atualiza os relatórios, as ideias legislativas, as pautas de eventos interativos e as consultas públicas diariamente. O portal possui mecanismos de *feedback* por *e-mail*, nos destaques dos fóruns e audiências e através da ouvidoria, além de disponibilizar consultas públicas durante o debate de todos os projetos em tramitação na casa.

Entre as principais contribuições do portal, o incentivo aos cidadãos em participarem das consultas públicas e audiências interativas bem como contribuir com ideias legislativas é um grande passo para inserir o cidadão na política. A

ferramenta, além de seus serviços, possui um caráter educativo também, pois permite que o cidadão comum acompanhe diversas etapas do processo legislativo apenas com o acesso a internet.

A proposta de iniciar em breve a oficina legislativa para alunos do ensino fundamental e médio demonstra uma proatividade do programa em ensinar e aproximar os jovens da política, que é fundamental para combater uma das grandes barreiras de uma participação mais efetiva da população em canais e plataformas digitais como o e-Cidadania, que é a cultura de alienação política. Esta está associada tanto à dificuldade de acesso à informação como pelo preconceito enraizado sobre os políticos, oriundo de uma crise de legitimidade vivida pelos brasileiros há anos.

O incentivo a conscientização política bem como a participação são fundamentais para que haja um fortalecimento da democracia participativa no Brasil, de forma que as políticas públicas sejam desenhadas de acordo com as demandas do cidadão.

Ademais, é necessário um movimento interno de incentivo aos parlamentares a utilizarem a plataforma como canal de consulta à população, pois, apesar da ferramenta atender todos os requisitos para cumprir com a sua função de fortalecimento à democracia participativa, os números de seus resultados na prática ainda estão distantes para afirmar que há de fato uma participação efetiva da população no processo legislativo pelo Portal e-Cidadania.

Constata-se assim que o principal desafio não está na disponibilidade de serviços de participação em portais governamentais, e sim na mudança cultural do cidadão em conhecer, entender e se interessar na dinâmica do processo legislativo e na política do país, bem como na postura dos parlamentares de usufruírem dos canais disponíveis para ouvir e atender as demandas da sociedade.

## Referências bibliográficas

ABILIO, Marcus. **O caráter da Internet e suas consequências para a Democracia**. In: BRAGA, A. (Org) Comunicação Mediada por Computadores (CMC), Identidades de Gênero. Covilha, Ed. Universidade da Beira Interior, 2005.

ABREU, Júlio Cesar Andrade de; D. R. MELO, Armond de; LEOPOLDINO, C. B.. **Administração Pública, democracia Participativa e Internet: Uma análise sobre os Portais dos Municípios da Região de Agulhas Negras/RJ**. Revista de Administração Municipal, v. 273, p. 1-16, 2010.

AKUTSU, Luiz; PINHO, José Antonio Gomes. **Sociedade da Informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil**. RAP - Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro. v. 36, n.5. Set/Out, 2002.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Estratégia de Governança Digital: Transformação Digital – cidadania e governo**. Brasília, 2018.

BUSQUETS, José Miguel. 2006. **El Gobierno Electrónico en America Latina: Estrategias y Resultados**. Thomson Civitas, Universidad de Zaragoza, p. 159-171.

CASTELLS, M. **Sociedade em Rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

\_\_\_\_\_. **A galáxia da internet – reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

CAREGNATO, R. C. A; Mutti, R. **Pesquisa qualitativa: Análise de discurso versus análise de conteúdo**. Texto Contexto Enferm, Florianópolis, 2006 Out-Dez; 15 (4): p. 679-684.

DINIZ, E. H. et al., **O governo eletrônico do Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise**. RAP - Revista de Administração Pública, v. 43, n.1, p. 23-48, 2009.

DUARTE, R. **Pesquisa qualitativa: Reflexões sobre o trabalho de campo**. Cadernos de Pesquisa, n. 115, p. 139-154, Março/2002.

EISENBERG, José. **Internet, Democracia e República**. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 46, n.3, p. 491-511, 2003.

FARIA, Cristiano Ferri Soares de. **O parlamento aberto na era da internet: pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração das leis?** – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012. (Série temas de interesse do Legislativo; n. 18)

FERRER, Florencia. **A importância do governo eletrônico no Brasil**. Valor Econômico. São Paulo, 24 de Março, 2003.

FREITAS, C. S. **Mecanismos de dominação simbólica nas redes de participação política digital**. Democracia Digital, Comunicação Política e Redes, p. 111-135, 2016.

FREITAS, C. S. FIUZA, F.; QUEIROZ, F. **Os Desafios ao Desenvolvimento de um Ambiente para Participação Política Digital: o Caso de uma Comunidade Virtual Legislativa do Projeto e-Democracia no Brasil**. Organizações & Sociedade, v. 22, p. 639-657, 2015.

FUGINI M. G; MAGGIOLINI, P; PAGAMICI, B. **Por que é difícil fazer o verdadeiro governo eletrônico**. Revista Produção, v. 15, n. 3, 2005.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed., São Paulo: Editora Atlas, 2002.

GIL-GARCÍA, José R.; LUNA-REYES, Luis F. **A Brief Introduction to Eletronic Government: Definition, Applications and Stages**. Revista de Administración Pública, Volumen XLIII, no 2 (mayo-agosto), Nueva Época, Cuajimalpa (México), 2008.

GOMES, Wilson. **Uma agenda de pesquisa sobre “democracia digital”**. Anais da IV Jornada de Comunicação e Democracia. Belo Horizonte, 2007.

GUZZI, Drica. **Web e participação: a democracia no século XXI**. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2010.

LAVILLE, C; DIONNE, J. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

MANNING, P. K. **Metaphors of the Field: varieties of organizational discourse**, In Administrative Science Quarterly, v. 24, n. 4. p. 660-671, Dec. 1979.

MARCONI, M. A; LAKATOS, E. M. **Técnicas de Pesquisa**. São Paulo: Editora Atlas, 1982.

MARGETTS, Helen. **Governo eletrônico: uma revolução na administração Pública?**. PETERS, Guy; PIERRE, Jon (orgs). Administração Pública: Coletânea. São Paulo: Editora Unesp; Brasília: ENAP p. 357-376, 2010.

MATTAR, F. N. **Pesquisa de Marketing: Metodologia e planejamento**. 6. ed. v.1, São Paulo: Atlas, 2005.

MEDEIROS, Paulo; GUIMARÃES, Tomás. **A institucionalização do governo eletrônico no Brasil**. RAE - Revista de Administração de Empresas, v. 46, n. 4, Out/Dez, 2006, p. 66-78. Fundação Getulio Vargas. São Paulo, Brasil.

NEVES, José Luis. **Pesquisa qualitativa – Características, usos e possibilidades**. Caderno de pesquisa em administração, São Paulo, v.1, n. 3, 2º sem./1996.

NOGUEIRA-MARTINS, Maria Ceriza Fantini; BÓGUS, Cláudia Maria. **Considerações sobre a metodologia qualitativa como recurso para o estudo das ações de humanização em saúde**. Saúde e Sociedade, v. 13, n. 3, p. 44-57, Set/Dez, 2004.

NOGUEIRA, Octaciano da Costa. **Teoria e Prática: Sistemas Políticos e o Modelo Brasileiro**. Brasília: Senado Federal, Unilegis, p. 23-65, 2007.

NOVECK B. S. **Crowdlaw: Inteligência Coletiva e Processos Legislativos**. (Tradução do artigo: Crowdlaw: Collective Intelligence and Lawmaking”, Analyse & Kritik (edição 40) 2018) Disponível em: <<https://portalrevistas.ucb.br/index.php/esf/article/view/10887/6338>> Acesso em: 15, abril. 2020.

O'DONNELL, Guillermo. **Democracia Delegativa?** Novos Estudos. n. 31, Out, 1991.

PRADO, O. **Governo eletrônico e transparência: a publicização das contas públicas das capitais brasileiras**. 2004. 180 p. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas) — Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2004.

POGREBINSCHI, Thamy; ROSS, MELISA. **El abordaje metodológico del Proyecto LATINNO para la investigación sobre innovaciones democráticas**. GIGAPP Estudios Working Papers. Vol. 6. Núm. 129, pags. 323-336, 2019.

POGREBINSCHI, Thamy. **Comparing Deliberative Systems: An Assessment of 12 Countries in Latin America**. APSA Annual Meeting, Philadelphia, 2016, PA; ECPR General Conference, Praga, 2016.

PINHO, José Antonio Gomes. **Investigando portais do governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia**. RAP- Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, 42(3):471-93, Maio/Jun, 2008.

RUEDIGER, Marco Aurélio. **Governo eletrônico e Democracia – Uma análise preliminar dos impactos e potencialidades na gestão pública**. O&S – v.9, n. 25, Set/Dez, 2002.

ROTHERBERG, D. **Por uma agenda de pesquisa em democracia eletrônica**. Opinião Pública, v.14, n.1, p. 149-172, 2008.

SENADO FEDERAL, **E-CIDADANIA**, 2020. Disponível em:

<<https://www12.senado.leg.br/ecidadania/>> Acesso em: 11 jun. 2020.

\_\_\_\_\_. **Senado Aprova primeiro projeto de origem popular enviado pelo portal e-Cidadania**. Agência Senado, 2020. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/02/07/senado-aprova-primeiro-projeto-de-origem-popular-enviado-pelo-portal-e-cidadania>> Acesso em: 12 jun. 2020.

\_\_\_\_\_. **Senado Aprova projeto enviado pelo portal e-Cidadania.** Agência Senado, 2020. Disponível em: <<https://intranet.senado.leg.br/noticias/materias/2020/02/senado-aprova-primeiro-projeto-de-origem-popular-enviado-pelo-portal-e-cidadania>>

\_\_\_\_\_. **Institui o Programa e o Portal e-Cidadania.** Ato da Mesa Nº3, de 2011. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ecidadania/documentos/anexos/ato-3-de-2011-da-mesa-diretora>>

SILVA, S. P; MAIA, R. C. M; GOMES, W; MARQUES, F. P. J. A. **Exigências democráticas e dimensões analíticas para a interface digital do Estado.** Participação política e internet no Brasil. Porto Alegre: Sulina, 2011, p.123-146.

VALENTE, Manoel Adam Lacayo. **Democracia enclausurada: um debate crítico sobre a democracia representativa contemporânea.** Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006.

## Anexo – Entrevistas

Entrevistado: Alisson Alisson Bruno Dias De Queiroz

- Coordenador de Apoio ao Programa e-Cidadania

*Como surgiu a plataforma? A iniciativa de desenvolvê-la foi a partir de uma demanda dos cidadãos, da Casa, ou dos parlamentares?*

O programa, hoje conhecido como Portal e-Cidadania, surgiu da ideia de servidores da casa no ano de 2011 e foi instituído meses após a criação da Lei de Acesso a Informação (Lei nº 12.527/2011), com o objetivo de oferecer ao cidadão meios de participação nas atividades do Senado Federal. O gerenciamento da plataforma ficou a cargo de um grupo multidisciplinar, com representantes da Secretaria-Geral da Mesa; da Diretoria-Geral; da Secretaria de Comunicação Social; da Consultoria Legislativa; da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle; e da Secretaria Especial de Informática da casa. Em fevereiro de 2012 foi ao ar a primeira versão do Portal, a partir do Ato nº 3 de 2011. (<https://www12.senado.leg.br/ecidadania/documentos/anexos/ato-3-de-2011-da-mesa-diretora>)

*Quantos profissionais estão alocados na Coordenação de Apoio ao e-Cidadania? O número atende as necessidades?*

Estão alocados na Coapec quatro servidores efetivos e dois servidores comissionados. A equipe já contou também com dois estagiários e dois menores aprendizes. Atualmente, o número se faz suficiente.

*Como funciona o processo de alimentação e acompanhamento de dados disponíveis no portal?*

Parte do processo é feito de maneira manual, como o cadastramento de audiências, abertura e encerramento, avaliação das ideias legislativas e marcação e moderação de comentários. Na consulta Pública, todas as propostas apresentadas

pelos Senadores ficam automaticamente disponíveis para votação, a parte manual refere-se à adição de vídeos explicativos veiculados pela comunicação do Senado para que o cidadão compreenda melhor as proposições.

Em relação aos números do Portal, estão disponíveis relatórios que são atualizados diariamente com números diversos das três ferramentas: Ideia Legislativa, Evento Interativo e Consulta pública. Esses relatórios por um servidor da Coapec. Usamos também o serviço do Google Analytics para dados de acesso em períodos.

*Como é o processo de filtro e tomada de decisão de participações que não são aprovadas para serem divulgadas no portal por ferirem os termos de uso? Há algum tipo de feedback para o cidadão?*

Há servidores capacitados para esta análise, que ocasionalmente leva em conta um debate com toda a equipe. As ideias são, em sua maioria, filtradas de acordo com os Termos de Uso do Portal e com a Constituição Federal. Todos os cidadãos que enviam ideias legislativas são informados por e-mail sobre o status de suas proposições.

*Verificou-se um aumento significativo no nível de participação a partir de 2017. Há alguma razão de mudança de ações internas? Estratégias de divulgação?*

Ao longo dos anos, o Portal foi aprimorado para que se tornasse cada vez mais responsivo, intuitivo e eficiente. Com a popularização da plataforma, algumas proposições de autoria de cidadãos ficaram nacionalmente conhecidas após veiculação da imprensa, como por exemplo, as sugestões que pediam a legalização da maconha (SUG 8/2014), criminalização do Funk (SUG 17/2017) e a legalização do aborto (SUG 15/2014) entre outros. Há botões de compartilhamento nas redes sociais, o que acaba mobilizando cidadãos por todo país.

*Como funciona o monitoramento ao vivo das perguntas e comentários das audiências públicas interativas? Há uma equipe exclusiva para esse serviço?*

A partir do momento em que a pauta da audiência é liberada, cadastramos no Portal o evento para que os cidadãos já possam encaminhar suas manifestações. Todas as perguntas e comentários são analisados previamente por uma equipe. Estando em conformidade com os Termos de Uso, são publicados na página do evento.

*Há um canal de sugestões de cidadãos? Como medem o grau de satisfação dos usuários da plataforma? Qual a principal Reclamação? Já foram realizadas melhorias no portal para atender demandas e sugestões dos cidadãos?*

A Ouvidoria do Senado é responsável por receber as demandas encaminhá-las a nós para que possamos solucionar problemas e dúvidas dos usuários. Por meio desse canal, recebemos várias sugestões para atender as demandas populares. Exemplo disso, o portal passou a oferecer em 2018 o envio de ideias legislativas por Libras.

*Qual o principal desafio encontrado pela equipe de apoio ao e-Cidadania?*

Os desafios diários do e-Cidadania são atender aos cidadãos de maneira cada vez mais eficiente e levar ao conhecimento de cada vez mais pessoas a possibilidade de contribuir diretamente com a política brasileira por meio das ideias legislativas e outros meios de participação, garantindo também a acessibilidade de todos ao programa.

*Existe um planejamento de melhoria do portal? Agregar mais serviços?*

O Portal está constantemente sendo melhorado, atualizado e tentando atender às demandas das novas tecnologias e da população. Contamos já com a parceria da Ouvidora que atende por meio do 0800, no caso daqueles que não possuem acesso à internet. Outras parcerias importantes foram firmadas com a TV Senado e o programa Jovens Senadores. Em breve contaremos com uma oficina legislativa voltada para alunos do ensino fundamental e médio com o objetivo de incentivá-los a

pensar em melhorias para o país por meio de etapas de criação e avaliação de ideias legislativas que, por fim, poderão ser debatidas pelos senadores.

*Há uma visão de futuro do e-Cidadania, considerando o aumento da importância de espaços online na política brasileira?*

Os últimos acontecimentos mostraram a importância da integração do ser humano à tecnologia e uma nova forma de interação online. Essa mudança impactará diretamente a visão da participação virtual do cidadão nas atividades do poder público, incluindo o e-Cidadania. Tivemos neste ano a primeira ideia de origem cidadã encaminhada para a Câmara dos Deputados, que inclui a fibromialgia no rol das doenças dispensadas de carência para o recebimento de benefícios do auxílio-doença e aposentadoria por invalidez (PL 4399/19). Todas essas conquistas nos levam a ter uma visão cada vez mais eficaz do programa e a expectativa é de que isso só aumente.

Entrevistado: Senador Paulo Paim

- Presidente da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado Federal.

*Como presidente da CDH, qual a visão que o Senador possui do portal? Há uma barreira evidente que dificulte uma participação mais significativa dos cidadãos?*

Criado em 2012, o portal e-cidadania é um instrumento de aproximação do cidadão com os Senado Federal. Permite que qualquer cidadão, mediante cadastro prévio, apresente uma ideia legislativa, que, se alcançar 20 mil apoios em quatro meses, recebe o tratamento análogo à de uma Sugestão apresentada por entidade. Penso que o portal cumpre seu objetivo de aproximar o cidadão do parlamento, permitindo maior participação, por meio da tecnologia da informação e comunicação, nas atividades legislativas, orçamentárias, de fiscalização e de representação do Senado Federal. Sem prejuízo do aperfeiçoamento constante, as barreiras existentes para maior participação dos cidadãos não estão ligadas à plataforma. Uma parte considerável da população não tem acesso à internet. Muitos ainda não conhecem essa possibilidade de participação. Desde 2016, temos visto um crescimento da quantidade de ideias legislativas apresentadas. Desde sua criação, já foram apresentadas 78.877 ideias, de 49.785 autores diferentes. Essas ideias contaram com 8.168.502 apoios, de 4.346.951 apoiadores distintos. O aperfeiçoamento do portal é uma tarefa constante, analisando e acolhendo as diversas sugestões recebidas dos usuários, inclusive de estudantes que se dedicam e realizam pesquisas sobre essa ferramenta. Nesse sentido, recebi alguns dos seus questionamentos, como sugestões de aprimoramento e levarei ao conhecimento do colegiado quando do retorno das atividades da Comissão.

*Há um número relevante de ideias que não foram acatadas pela comissão. Qual a principal razão? Conteúdo das ideias?*

O processo legislativo tem muitas regras a serem observadas. Algumas ideias legislativas apresentam vícios insanáveis, como não observar a reserva de iniciativa do chefe do Poder Executivo, por exemplo. A questão do mérito surge como argumento para não acatar algumas SUG's, no entanto, acredito que seja minoria. Considero normal o número de SUG's rejeitadas. Isso ocorre com os projetos apresentados pelos parlamentares seja por rejeição seja porque não são analisados.

*Existem 71 sugestões legislativas em tramitação na CDH. Há uma razão para este gargalo? Seria interesse de agendas? Relevância das sugestões?*

Algumas sugestões abordam temas polêmicos que exigem maior debate e realização de audiências públicas, o que demanda mais tempo, sobretudo, do parlamentar relator. Este ano, especificamente, diante da pandemia, as reuniões das comissões foram suspensas, atrasando a análise das proposições, incluindo as sugestões.

*Já foi considerada alguma estratégia que estimule o debate de sugestões oriundas do portal? Ex: debater uma vez por mês uma ideia do e-Cidadania.*

Todas as proposições, incluindo as sugestões, assim que recebidas na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, são distribuídas aos relatores, que têm autonomia para conduzir o processo de relatoria. Caso opte por realizar audiência pública, é marcada de acordo com a agenda do parlamentar e disponibilidade da Comissão. Muitos Senadores conduzem a relatoria ouvindo os interessados diretamente em seus gabinetes ou no Estado, quando necessário.

Entrevistado: Senador Flávio Arns

- Relator do PL 4399/19.

*Como funcionou a designação da relatoria? Além da familiaridade com o tema do projeto, o fato do projeto ter surgido oriundo da de uma iniciativa popular foi relevante para o senador?*

A designação dessa relatoria se deu por critérios próprios do Presidente da CDH, o Senador Paulo Paim. Nesse caso específico, não realizamos gestões nesse sentido. De fato, a iniciativa popular é um importante veículo de legislação participativa, que tem resultado em relevantes matérias, como essa, que reconhece a fibromialgia como doença crônica com direito a aposentadoria e auxílio-doença, o que é uma real necessidade de milhares de brasileiros.

*Como foi a experiência do Senador com o portal? Já utilizou a plataforma como ferramenta de tomada de decisão em seu mandato?*

A orientação que passo ao nosso gabinete é para observar as matérias que constam no Portal, inclusive aquelas que não conquistam os 20.000 apoios de cidadãos, ao ponto de se tornarem sugestões da CDH. Isso muitas vezes ocorre pela fraca mobilização social em torno da matéria, e não pela pouca relevância de seu mérito. É um olhar importante para aquilo que busca a sociedade em termos de direitos ainda não realizados.

*As audiências públicas interativas no período de discussão da matéria deram insumos relevantes para o relatório?*

No caso dessa sugestão a que você se refere não houve a realização de audiência pública, pois consideramos o mérito do projeto como válido e indiscutível. No geral, seguramente sim. Diversas matérias relatadas nas comissões permanentes apresentam participações bastante qualificadas de internautas, com questionamentos que colocam o legislador a pensar. É certo que, no Senado, representamos a sociedade, contudo, o real alcance daquilo que a sociedade aspira só se obtém com a participação popular.

### **Missão**

Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo

### **Visão**

Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável