



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Direito

Julia Iunes Monteiro

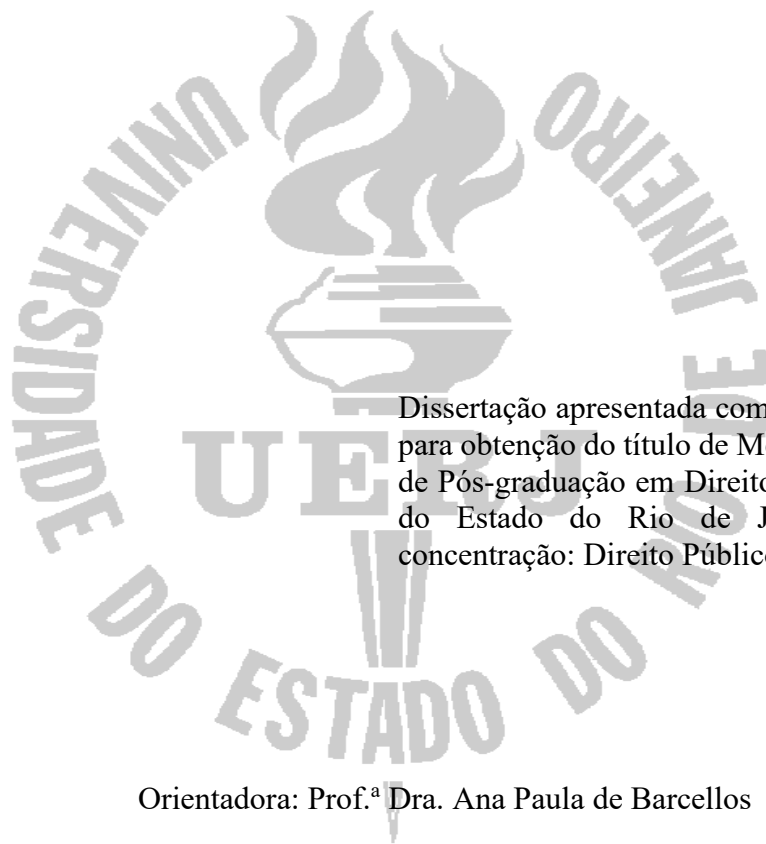
**Governo aberto e *crowdlaw*: participação social no processo legislativo
através de plataformas digitais**

Rio de Janeiro

2019

Julia Iunes Monteiro

Governo aberto e *crowdlaw*: participação social no processo legislativo através de plataformas digitais



Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Direito Público.

Orientadora: Prof.^a Dra. Ana Paula de Barcellos

Rio de Janeiro

2019

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/C

M775 Monteiro, Julia Iunes

Governo aberto e crowdlaw: participação social no processo legislativo através de plataformas digitais / Julia Iunes Monteiro. - 2019. 239f.

Orientadora: Prof.^a Dra. Ana Paula de Barcellos.

Dissertação (Mestrado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito.

1. Crowdlaw - Teses. 2. Participação social - Teses. 3. Processo legislativo - Teses. I. Barcellos, Ana Paula de. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Direito. III. Título.

CDU 342.572:004(81)

Bibliotecária: Fabiana das Graças Fonseca CRB7/6358

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Julia Iunes Monteiro

Governo aberto e *crowdlaw*: participação social no processo legislativo através de plataformas digitais

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Direito Público.

Aprovada em 30 de abril de 2019.

Banca Examinadora:

Aprovada em 30 de abril de 2019.

Prof.^a Dra. Ana Paula de Barcellos (Orientadora)

Faculdade de Direito – UERJ

Prof. Dr. Carlos Affonso de Souza

Faculdade de Direito – UERJ

Prof. Dr. Luigi Bonizzato

Faculdade de Direito – UFRJ

Rio de Janeiro

2019

DEDICATÓRIA

Este trabalho é dedicado ao meu irmão Daniel Iunes Monteiro, presente nas minhas melhores memórias, vitórias e melodias.

AGRADECIMENTOS

Dizem que tudo o que buscamos, também nos busca e, se ficamos quietos, o que buscamos nos encontrará. É algo que leva muito tempo esperando por nós. Enquanto não chega, nada faça. Descansa. Já tu verás o que acontece enquanto isto.

Clarissa Pinkola Estés

Agradecer é uma oportunidade reconfortante de tomar consciência dos brilhantes acasos da vida. O que buscamos também nos busca. E é com grande felicidade que posso dizer que essa lógica se aplica inteiramente ao processo de escrita desta dissertação. No decorrer do caminho, fui guiada a encontros que me ofertaram uma nova perspectiva, desafios que testaram minha capacidade de resiliência, pessoas queridas que me lembraram a infinidade de motivos para se seguir em frente – e agradecer. Certamente, o mestrado na UERJ me trouxe frutos imensuráveis, que vão, portanto, muito além da pesquisa apresentada neste trabalho. É gratificante chegar ao destino final e, melhor ainda, aprender ao longo do caminho. Agradecer, portanto, é também o momento de celebrar cada encontro, desafio e oportunidade que me trouxeram até aqui.

Em primeiro lugar, devo dizer que me sinto profundamente honrada de ter sido orientada pela Professora Ana Paula de Barcellos. A sua disponibilidade, atenção e a assertividade de suas recomendações - sempre cuidadosas - já seriam motivos suficientes para minha gratidão. No entanto, sou grata não só pelo generoso suporte acadêmico, mas, essencialmente, pela sua compaixão e empatia como ser humano. Quando a busca parece não fazer sentido, mãos amigas se estendem na pausa de nossas incertezas. Às vezes, uma palavra de estímulo pode mudar o futuro de uma pessoa. Eu agradeço, de coração, por ter contado com a sua.

Ao Professor Carlos Affonso, também agradeço imensamente. Obrigada pelas aulas brilhantes, que me fizeram entrar em contato com a temática do Direito e das Novas Tecnologias. A novidade dos temas e sua abordagem perspicaz e sempre bem-humorada, foram responsáveis por me engajar ainda mais na pesquisa. Também agradeço pelas diversas bibliografias indicadas e pelas recomendações sugeridas durante a qualificação, que foram essenciais para o aperfeiçoamento deste trabalho. Neste sentido, também agradeço ao ITS-Rio (Instituto de Tecnologia e Sociedade) pelo trabalho que desenvolve, tanto no que se refere aos cursos

oferecidos, aos debates de alta qualidade e, além disso, por estar na vanguarda de importantes pesquisas relacionadas a Direito e Tecnologia no Brasil e no mundo.

Ao Deputado Alessandro Molon, meu muito obrigada. Tive o imenso prazer não só de ser sua colega na pós-graduação da UERJ, como também a oportunidade de frequentar suas aulas de Processo Legislativo na PUC-Rio. Quando a busca é movida por ideais sinceros, ela nunca é sozinha. Certamente, sua experiência como Deputado Federal e as reflexões levantadas em sala de aula foram de grande importância para a elaboração deste trabalho. Para além de tudo, Molon é uma pessoa que admiro como indivíduo e como profissional. Obrigada por levar à frente importantes lutas e conquistas no cenário político brasileiro.

Felizmente, o ato de agradecer tem a poderosa força de nos fazer voltar no tempo, me permitindo lembrar o valor das escolhas e oportunidades que, gentilmente, me trouxeram até aqui. Agradeço ao Professor Luigi Bonizzato, meu primeiro professor de Direito Constitucional durante a graduação na UFRJ. Com o Luigi, iniciei a pesquisa na área jurídica, o que permitiu o meu primeiro contato com este universo. Assim, me sinto grata, mais uma vez, pelos encontros da vida. E pela nossa amizade.

Também agradeço a Cristiano Ferri Soares de Faria, coordenador do Laboratório Hacker, que não só pôde me conceder uma entrevista em Brasília sobre a plataforma digital e-Democracia, como também teve a gentileza de me indicar uma série de bibliografias e me colocar em contato com outras pessoas que também contribuíram para o desenvolvimento deste trabalho. Assim, também agradeço à Cristiana Soares de Freitas, professora da Universidade de Brasília (UnB), que, mesmo sem me conhecer, se dispôs a conversar comigo sobre o tema da *crowdlaw* e compartilhar pesquisas, além de seu conhecimento e simpatia. Muito obrigada.

Agradeço a todos os colegas do mestrado, com os quais tive o privilégio de aprender. Fazer parte de um ambiente no qual as buscas se encontram e se fortalecem é mais um motivo para estar grata.

Acontece que certas buscas não começam em um início determinado. Existem buscas que herdamos e precedem nossas próprias inquietudes. Existem buscas que nascem e se transmitem de coração para coração. Agradeço à minha avó Noemia, primeira mulher na família a se formar em uma faculdade, tornando-se advogada, aos 43 anos de idade, com persistência e louvor. Certamente, a sua luta pavimentou o caminho para que hoje eu possa estar defendendo esta dissertação. Noemia é exemplo de força, de esperança e do eterno renascer feminino. Ela me

deu e ainda me dá muito mais do que eu poderia lhe retribuir nesta vida. Cabe apenas o meu esforço de levar à frente esse legado de entrega e amor.

À minha mãe Marisa, que plantou em mim o gosto pelo conhecimento desde meu primeiro florescer. Foram muitas tardes de estudos supervisionados, leituras e cadernos de caligrafia até que eu viesse a adquirir o gosto pela pesquisa. O seu cuidado e dedicação fazem de ti a melhor mãe que eu poderia ter. E a nossa cumplicidade faz de nós melhores amigas. Obrigada por fazer de mim curiosa pela poesia que cerca o mundo e a vida.

Ao meu pai Cleber, que sempre me apoiou em todas as minhas escolhas. Sentir-me amada é o maior combustível para que eu possa doar o melhor de mim e para celebrarmos juntos as conquistas. Obrigada por sempre estar disposto a me lembrar desses valiosos motivos. Me sinto orgulhosa por ser sua filha.

Ao meu tio João Paulo, que sempre me incentivou a buscar o melhor de mim. Foi ele que sugeriu que eu aplicasse para o mestrado na UERJ e com ele também aprendi muitíssimo sobre o valor do trabalho.

Ao meu irmão, Pedro Iunes Monteiro, o maninho que eu e Dani pedimos a Deus. O pequeno Pedrinho, que antes era causa de meu cuidado e encanto, hoje também cuida de mim. Mais do que um irmão, Pedro é um grande amigo, conselheiro de todas as horas e me concedeu boas gargalhadas nos momentos mais difíceis deste trabalho. Sua chegada em nossas vidas superou todas as expectativas que um irmão mais novo poderia alcançar e a sua existência é motivo do meu maior orgulho.

Ao meu namorado Patrick Grossman Ferreira, que não só compreendeu minhas ausências como esteve presente em todos os momentos em que precisei de seu apoio e carinho. Foram inúmeros os dias e finais de semana em que acompanhou o desenvolvimento deste trabalho, seja ouvindo todas as minhas ideias, sugerindo novas, corrigindo meus erros e, por fim, revisando esta dissertação. A nossa parceria é fonte de grande felicidade para mim e eu espero que as nossas buscas sigam em harmonia, fortes como o nosso amor.

À Mocinha, que cuidou de mim desde a minha infância e sempre torce pelo meu sucesso. O seu carinho é parte essencial da minha formação e com você aprendi muito sobre fé e sobre permanecer forte perante as dificuldades.

À Susy Grossman, sempre disposta a ajudar em todos os momentos que precisei. Obrigada por todo o carinho.

Aos irmãos que a vida me deu, Guilherme Lopes Moura e Nathalia Cunha Ferreira, que sempre me apoiam em todas as minhas batalhas e conquistas. Vocês me inspiram sempre e são alvo da minha mais profunda admiração.

Tudo se torna mais fácil com o apoio de amigos queridos. Ao longo do processo, pude contar com pessoas especiais que, assim como eu, também estão à procura de um entendimento do nosso propósito neste mundo e da espiritualidade. Me sinto abençoada por poder contar com toda a luz que emana de nossos laços fraternos. Assim, agradeço a Guilherme Lopes Moura, Suellen Felix, Mai Souza, Thiago Ottoni Menezes, Rian Rezende, Vanessa Rosa, Muriel Vieira, Gabriel Prata, Flavia Peixoto de Azevedo, Rowena Esteves, Maria Lucia Teixeira e Vó Catarina.

Agradeço ao Boli, meu presentinho fofo. Não poderia existir amigo mais leal e paciente. Agora, faremos todos os passeios que deixamos de fazer.

À Patrícia Sousa, sempre com ouvidos atentos e os mais cuidadosos conselhos. Agradeço por sua amizade, empatia e entrega à profissão. Contar com o seu apoio foi imprescindível para chegar até aqui, sã, feliz e salva.

Por fim, agradeço com todo meu amor ao meu irmão Daniel Iunes Monteiro, cuja partida do mundo físico coincidiu com o início de minha jornada no mestrado. Se antes parecia impossível conciliar a dor de sua partida com a realização deste trabalho, hoje sou profundamente grata pelas bênçãos que sucederam ao longo do caminho. É que os milagres do Universo são maiores do que a sabedoria humana é capaz de alcançar. Daniel, que além de meu irmão, também sempre será meu músico preferido, nunca deixou de estar presente. O seu canto ainda vem me relembrar que “limites não existem para o amor”. Assim, sigo contigo para todo o sempre. É que *“as coisas tangíveis tornam-se insensíveis à palma da mão. Mas as coisas findas, muito mais que lindas, essas ficarão”* (Drummond).

Só há duas maneiras de viver a vida: a primeira é vivê-la como se os milagres não existissem.

A segunda é vivê-la como se tudo fosse um milagre.

Albert Einstein

RESUMO

MONTEIRO, Julia Iunes. *Governo Aberto e Crowdlaw: participação social no processo legislativo através de plataformas digitais*. 2019. 239 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

O advento da revolução digital tem provocado uma mudança de paradigmas sem precedentes na história humana. Ao inaugurar uma estrutura comunicativa multidirecional, colaborativa e descentralizada, a web 2.0 gerou transformações significativas no acesso à informação, na liberdade de expressão e na participação política das sociedades contemporâneas. Diante dessas transformações, tornou-se evidente o potencial enunciado pela internet e novas tecnologias digitais em aprimorar a interação entre sociedade e governo, trazendo novas possibilidades práticas de participação, fiscalização e controle social. A utilização das tecnologias digitais para aprimorar a democracia é uma tendência recente, identificada em diversos Estados do Mundo. A partir do lançamento da *Open Government Partnership* (OGP), em 2011, ganha força o movimento pela implementação de governos mais abertos, transparentes e responsivos à sociedade. Na toada dessas transformações, Parlamentos de diversos países, inclusive o Brasil, implantaram plataformas digitais no intuito de promover a participação dos cidadãos ao longo do processo legislativo. Esta iniciativa, denominada *Crowdlaw*, busca promover maior legitimidade e melhores resultados ao processo de elaboração das leis. Ressalte-se que a Constituição de 1988 garante a participação social no processo legislativo. No entanto, verifica-se que os instrumentos de participação cívica previstos pelo ordenamento jurídico brasileiro tiveram pouca aplicação prática. Diante disso, levanta-se a hipótese de que, no atual contexto de revolução digital e abertura dos governos, os instrumentos participativos tradicionais encontram-se defasados. Por outro lado, as novas práticas de *Crowdlaw* que se enunciam no cenário brasileiro e em diversos países do mundo apresentam alternativas de reestruturação desses instrumentos, bem como a prática da participação social sob novos moldes. Esta conjuntura revela a necessidade da pesquisa acadêmica acerca do tema da *Crowdlaw*, seus impactos jurídicos, bem como de que modo tem transformado o processo legislativo no Brasil.

Palavras-chave: *crowdlaw*; participação social; processo legislativo; governo aberto; parlamento aberto.

ABSTRACT

MONTEIRO, Julia Iunes. *Open Government and Crowdlaw: civic participation in lawmaking process by digital platforms*. 2019. 236 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

The advent of the digital revolution has provoked an unprecedented paradigm shift in human history. By inaugurating a multidirectional, collaborative and decentralized communication structure, web 2.0 has generated significant transformations in access to information, freedom of expression and political participation of contemporary societies. In the face of these transformations, the potential enunciated by the Internet and new digital technologies became evident in improving the interaction between society and government, bringing new practical possibilities of participation and social control. The use of digital technologies to enhance democracy is a recent trend, detected in several states of the world. As of the launch of the Open Government Partnership (OGP) in 2011, the movement for implementing more open, transparent and responsive governments is gaining momentum. As a result of these transformations, parliaments from various countries, including Brazil, have implemented digital platforms in order to promote citizen participation over the legislative process. This initiative, called Crowdlaw, seeks to promote greater legitimacy and better results in the lawmaking process. In this regard, it should be noted that the 1988 Brazilian Constitution guarantees social participation in the legislative process. However, it appears that the instruments of civic participation provided for by the Brazilian legal system had little practical application. Thus, the hypothesis is that, in the current context of digital revolution and government opening, the traditional participatory instruments are out of date. On the other hand, the new practices of Crowdlaw that are enunciated in the Brazilian scenario and in several countries of the world present restructuring alternatives of these instruments, as well as the practice of social participation under new molds. This scenario reveals the need for academic research on Crowdlaw's theme, its legal impacts, and how it has been transforming the legislative process in Brazil.

Keywords: crowdlaw; civic participation; lawmaking process; open government; open parliament.

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	14
1	DA CRISE DEMOCRÁTICA AO GOVERNO ABERTO.....	21
1.1	Crise da representação democrática.....	24
1.2	Democracia Digital e Participação Política.....	32
1.2.1	<u>Democracia digital não institucional e institucional.....</u>	37
1.2.2	<u>Ressignificando a participação política.....</u>	41
1.2.2.1	Críticas e potencialidades da participação social.....	42
1.2.2.1.1	A participação é ineficiente.....	43
1.2.2.1.2	Patologia deliberativa.....	47
1.2.2.1.3	Os cidadãos não possuem conhecimento.....	49
1.2.2.2	Limites das teorias democráticas participativas.....	52
1.2.3	<u>O que é participação política digital?.....</u>	58
1.2.3.1	Diferenciando participação de acesso e interação.....	62
1.3	Governo Aberto: o ensaio da democracia colaborativa.....	66
1.3.1	<u>Visão, Voz e Ação.....</u>	66
1.3.2	<u>Parlamento Aberto no Brasil.....</u>	73
2	PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PROCESSO LEGISLATIVO....	76
2.1	Processo legislativo no Brasil.....	77
2.1.1	<u>Procedimento genérico de tramitação de uma lei: as três fases do processo legislativo.....</u>	79
2.2	Participação social no processo legislativo.....	85
2.2.1	<u>Fases do processo legislativo e seus respectivos instrumentos de participação.....</u>	90
2.2.1.1	Participação na fase inicial: o efeito de pauta política Iniciativa Popular de Lei.....	91
2.2.1.1.1	Iniciativa Popular de Lei.....	95
2.2.1.1.2	Sugestão Legislativa.....	104
2.2.1.2	Participação na fase intermediária: Deliberação e <i>expertise</i>	105
2.2.1.2.1	Audiências Públicas.....	106
2.2.1.3	Plebiscitos e Referendos: participação através de consultas à opinião do público.....	109

2.2.1.3.1	Plebiscito e Referendo: significados e diferenças básicas.....	111
2.2.1.3.2	Regulamentação a nível federal no Brasil.....	115
2.2.2	<u>Os mecanismos de participação tradicionais diante do novo paradigma de Parlamento Aberto.....</u>	121
3	RUMO À CROWDLAW: PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM PLATAFORMAS DIGITAIS.....	124
3.1	Crowdlaw – uma nova abordagem para a participação política digital.....	126
3.1.1	<u>Fase preliminar e inicial do processo legislativo: i) definição da agenda (identificação do problema); ii) busca das alternativas de solução e iii) redação do projeto.....</u>	130
3.1.2	<u>Fase intermediária e final do processo legislativo.....</u>	135
3.1.3	<u>Fase posterior à elaboração da lei: i) implementação e ii) avaliação....</u>	136
3.2	Plataformas de crowdlaw instituídas no Parlamento brasileiro.....	139
3.2.1	<u>A plataforma e-Cidadania.....</u>	142
3.2.2	<u>A plataforma e-Democracia.....</u>	143
3.3	Análise das ferramentas de crowdlaw estabelecidas no Parlamento brasileiro.....	145
3.3.1	<u>Fase inicial do Processo legislativo: Ideia Legislativa.....</u>	146
3.3.1.1	Regulamentação da Ideia Legislativa.....	150
3.3.1.2	Resultados da utilização das Ideias Legislativas.....	154
3.3.1.3	Andamento dos projetos de lei derivados das Ideias Legislativas.....	171
3.3.1.4	Comparação das Ideias Legislativas com os instrumentos tradicionais: Iniciativa Popular de Lei e Sugestão Legislativa.....	177
3.3.1.4.1	Requisitos para deflagrar a iniciativa.....	180
3.3.1.4.2	Casa iniciadora.....	182
3.3.1.4.3	Tipos de proposições e critérios temáticos.....	182
3.3.1.4.4	Redação das propostas.....	183
3.3.1.4.5	Prioridade e mecanismos de influência na tramitação da proposta.....	184
3.3.1.5	Ferramentas similares em outros países.....	185
3.3.2	<u>Evento Interativo.....</u>	188
3.3.2.2	Resultados do Evento Interativo.....	191
3.3.2.3	Comparação com Audiências Públicas tradicionais.....	193
3.3.2.4	Ferramentas similares em outros países.....	193
3.3.3	<u>Consulta Pública.....</u>	194

3.3.3.1	Regulamentação da Consulta Pública.....	195
3.3.3.2	Resultados da Consulta Pública.....	200
3.3.3.3	Ferramentas similares em outros países.....	211
3.3.3.4	Comparação da Consulta Pública com os instrumentos tradicionais: Plebiscito e Referendo.....	214
3.3.4	<u>Fase Final do Processo Legislativo: Pauta Participativa</u>	215
3.3.4.1	Resultados da Pauta Participativa.....	217
3.3.4.2	Discussão.....	218
3.4	Recomendações para o desenvolvimento de Plataformas de Crowdlaw	219
	CONCLUSÃO	236
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	240

INTRODUÇÃO

O surgimento da internet e das novas tecnologias digitais ampliou significativamente as oportunidades para o acesso à informação, a liberdade de expressão e a deliberação dos cidadãos na esfera pública. A quebra de paradigmas provocada pela revolução digital é inegável e se difunde pelos mais diversos campos da sociedade – seja na ciência, na economia e também na política. De fato, nas últimas décadas, a internet tem sido palco de novos formatos de movimentos sociais e de engajamento cívico em diversas partes do mundo. A partir dessas transformações, tornou-se evidente o potencial enunciado pelas redes em aprimorar, corrigir ou atualizar os princípios democráticos, trazendo novos caminhos, por exemplo, para se implementar a participação política. Com base nesse novo paradigma, foram cunhados os termos “*democracia digital*”, “*ciberdemocracia*”, “*democracia eletrônica*”, entre outros¹. Diante disso, surge o questionamento sobre como os meios eletrônicos de comunicação podem ser utilizados para auxiliar os cidadãos em seus esforços para participar dos processos decisórios e fiscalizar o governo.

Por outro lado, nota-se que, apesar da participação política ser uma exigência central da democracia e um dos temas mais comentados da atualidade, de maneira geral, não são claros os caminhos pelos quais o cidadão comum pode participar do governo. A política ainda é tida como um ramo de profissionais trabalhando “a portas fechadas” e – mesmo diante das transformações tecnológicas – na prática, a regra geral é que a interação entre sociedade e sistema político se limite ao período eleitoral. Mas afinal, quais seriam os mecanismos institucionais para que o público possa desempenhar algum papel relevante na elaboração das leis e políticas públicas?

Sob o ponto de vista do ordenamento jurídico brasileiro, a participação social no processo legislativo é garantida pela Constituição de 1988 através dos instrumentos do plebiscito, referendo e da iniciativa popular de lei. Ocorre que, a despeito da previsão constitucional, estes instrumentos participativos foram muito pouco utilizados, na realidade. Verifica-se que, passadas três décadas da promulgação da atual Constituição, foram realizados

¹ MAGRANI, Eduardo. *Democracia conectada: a internet como instrumento de engajamento político-democrático*. (Curitiba. Editora Juruá, 2014), p.64.

apenas um plebiscito e um referendo de âmbito nacional no Brasil². Quanto às leis de iniciativa popular, quatro foram promulgadas³, sendo que, em um período de trinta anos, apenas cinco projetos foram encaminhados ao Parlamento. Como será explorado neste trabalho, há uma série de obstáculos práticos e jurídicos que dificultam a implementação e o acesso do público a esses mecanismos. Mas será que o novo paradigma de democracia digital não tem algo a oferecer neste sentido?

Nota-se que a chegada da era digital coincide com uma crescente necessidade de se recuperar a legitimidade dos governos e a confiança nos processos decisórios do Estado. Pesquisas recentes demonstram que diversos países do mundo vivenciam um declínio alarmante do apoio popular às instituições públicas, e o que é ainda mais grave, também decresce a confiança das pessoas no sistema democrático. Este fenômeno tem catalizado o surgimento de governos populistas em diversos países, como parte de um processo de precarização dos valores democráticos, colocando em risco a qualidade e, segundo certos autores, até mesmo a própria sobrevivência das democracias⁴.

O cenário revela que, se por um lado os Estados contemporâneos enfrentam uma profunda crise de representatividade, associada à queda de confiança nas instituições democráticas, por outro lado surgem novas ferramentas com o potencial de reestruturação das práticas políticas e atualização dos governos às novas demandas e processos do século XXI. Diante deste quadro, considera-se que um dos debates mais urgentes do nosso tempo é sobre o papel que as novas tecnologias podem e devem executar no aprimoramento das democracias, particularmente sobre a participação social nos processos políticos de tomada de decisão. O

² O plebiscito ocorrido em 1993 já estava previsto na própria Constituição de 1988, mais precisamente no artigo 2º do ADCT², e tinha como finalidade permitir que a população escolhesse a forma e o sistema de governo a serem instituídos no país. Já o referendo, realizado em 2005, convocou o eleitorado a confirmar ou rejeitar um dos artigos da Lei nº 10.826, o Estatuto do Desarmamento.

³ Tratam-se das seguintes: Lei 8.930/1994, que insere no rol de crimes hediondos, resultado de impacto social, o “caso Daniella Perez”; Lei 9.840/1999, que visa o combate a crimes de corrupção eleitoral; Lei 11.124/2005, que institui o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e a “Lei da Ficha limpa” (LC 135/2010), que inclui hipóteses de inelegibilidade destinadas a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato político. O último projeto de lei de iniciativa popular, encaminhado à Câmara dos Deputados no ano de 2016 e ainda em tramitação, se trata do que ficou popularmente conhecido como as “10 medidas contra a corrupção”.

⁴ CASTELLS, Manuel. *Ruptura: A crise da democracia liberal*. Rio de Janeiro, Editora Zahar, 2018; LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem?* Rio de Janeiro: Zahar, 2018; RUNCIMAN, David. *Como a democracia chega ao fim*. Todavia, 1ª edição. São Paulo, 2018.

presente trabalho busca enfrentar o tema através de uma nova abordagem, que tem sido recentemente difundida no universo acadêmico sob o nome de “*Crowdlaw*”.

Originalmente proposta por Beth Noveck, a *Crowdlaw* consiste na ideia de que parlamentos e instituições públicas em geral trabalham melhor quando estimulam o engajamento cívico, aproveitando novas tecnologias para explorar diversas fontes de opinião, *expertise* e dados em cada estágio do ciclo de elaboração das leis e políticas públicas⁵. A participação digital proposta pela *crowdlaw* não consiste na simples digitalização dos processos participativos – como votações *online* em plebiscitos e referendos ou assinaturas eletrônicas para projetos de lei de iniciativa popular - embora também signifique aplicar a tecnologia para aprimorar a efetividade desses mecanismos já existentes. No entanto, mais do que aliar a tecnologia ao processo, a *crowdlaw* propõe uma nova abordagem do que seja a participação política. Esta deve ser integrada ao processo decisório, não apenas com a finalidade de legitimação do procedimento, mas também com o objetivo de aprimorar a qualidade de seus resultados.

Este movimento faz parte de um novo paradigma internacional de governança, que demanda a abertura dos governos à colaboração da sociedade⁶, com o auxílio das novas tecnologias digitais. A implementação de um Governo Aberto tem sido recomendada por uma série de organismos internacionais, tais como a ONU⁷, a OCDE⁸ e a Parceria para o Governo Aberto (em inglês, *OGP - Open Government Partnership*)⁹. Na toada dessas transformações, Parlamentos de diversos países, inclusive o Brasil, implementaram plataformas digitais para possibilitar a participação dos cidadãos ao longo do processo legislativo. Exemplos dessas iniciativas são as plataformas “*Parlement & Citoyens*”¹⁰, na França e “*Mi Senado*”, na Colômbia - implementadas em nível federal, assim como os portais “*Better Reykjavik*” na

⁵ Texto traduzido e adaptado do *Crowdlaw Catalog* – GovLab. Disponível em: <https://catalog.crowd.law/about.html#taxonomy>

⁶ A *Open Government Partnership* (OGP) (2011), é um dos exemplos de iniciativas voltadas à construção de governos abertos, baseados na transparência, participação e colaboração.

⁷ Organização das Nações Unidas – ONU (2016). *United Nations E-governament survey 2016: e-government in support of sustainable development*. Disponível em: <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN97453.pdf>

⁸ Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (2016). *Open Government: The global context and the way forward - Highlights 2016*. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/open-gov-way-forward-highlights.pdf>

⁹ Informações disponíveis em: <https://www.opengovpartnership.org/>

¹⁰ Acesso em: <https://parlement-et-citoyens.fr/>

Islândia e “*Aragon Participa*”¹¹, “*Decidim Barcelona*”¹² e “*Decide Madrid*”¹³, implementados em nível municipal na Espanha.

No Brasil, tanto a Câmara dos Deputados quanto o Senado Federal possuem plataformas digitais destinadas à participação e ao controle social dos cidadãos sobre o processo legislativo. Trata-se do portal e-Democracia¹⁴, em funcionamento desde 2009 no âmbito da Câmara dos Deputados e do portal e-Cidadania¹⁵, criado em 2012 no âmbito do Senado Federal. Verifica-se que essas plataformas de *crowdlaw* acabaram incorporando diversos elementos próprios aos institutos participativos tradicionais previstos pela Constituição, mas operacionalizando-os de forma diversa. Tomando como exemplos os portais e-Democracia e e-Cidadania, é possível citar algumas funcionalidades comparativas: a ferramenta de “Consulta Pública”, por exemplo, confere aos participantes a possibilidade de apoiar ou rejeitar determinados projetos legislativos, função intimamente relacionada às finalidades buscadas através dos institutos do plebiscito e do referendo. Já a possibilidade de cadastrar uma “Ideia Legislativa” na plataforma assemelha-se à função da iniciativa popular de lei. Estas plataformas oferecem ainda funcionalidades como as “Audiências Interativas”, tornando possível o acompanhamento e a participação *online* em audiências públicas e a “Pauta Participativa”, para que os cidadãos votem nos temas que consideram mais importantes com o objetivo de que estes sejam abordados prioritariamente no plenário.

A partir desse panorama, este trabalho desenvolve a hipótese de que os instrumentos tradicionais de participação social no processo legislativo encontram-se defasados em face do atual contexto de revolução digital e abertura dos governos. Por outro lado, as novas práticas de *crowdlaw* que se enunciam no cenário brasileiro e em diversos países do mundo apresentam alternativas de reestruturação desses instrumentos. No entanto, percebe-se que as inovações empreendidas por essas plataformas de *crowdlaw* ainda têm operado “fora do radar” das

¹¹ Site: <http://aragonparticipa.aragon.es/>

Neste sentido, ver: Gobierno de Aragon, *Cauderno Metodológica de Participación Ciudadana*, http://aragonparticipa.aragon.es/sites/default/files/cuaderno_metodologicodef.pdf e Sergio Castel Gayán and Elías Escanero Lorient, *Estrategias para la gobernanza local: La experiencia Aragón Participa*, (GIGAPP, 2013) http://www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/G09-CASTEL_GAYTAN-2013.pdf

¹² Site: <https://www.decidim.barcelona>

¹³ Site: <https://decide.madrid.es/>

¹⁴ Acesso ao portal: <https://edemocracia.camara.leg.br/>

¹⁵ Conforme o artigo 1º da resolução que regulamenta o portal: “O Programa e-Cidadania tem por objetivo estimular e possibilitar maior participação dos cidadãos, por meio da tecnologia da informação e comunicação, nas atividades legislativas, orçamentárias, de fiscalização e de representação do Senado Federal”.

pesquisas acadêmicas. O direito constitucional brasileiro tende a focar suas análises no papel do Poder Judiciário, havendo uma quantidade bastante limitada de estudos voltados ao Poder Legislativo¹⁶. Isto se verifica de forma ainda mais premente no que se refere à temática da participação social no processo legislativo, ainda mais quando se trata da integração da tecnologia a esses processos.

Com base nisso, a pesquisa a ser realizada parte de uma série de questionamentos trazidos pela atual conjuntura: Como o potencial das redes digitais tem sido utilizado para incrementar o diálogo entre sociedade e Parlamentos, tornando-os mais abertos, transparentes e participativos? Em que medida a participação dos cidadãos nas plataformas de *crowdlaw* existentes no Brasil conseguiram efetivamente influenciar o processo legislativo em âmbito federal? Como essas novas ferramentas se relacionam com os mecanismos de participação tradicionais e de que modo podem reconfigurar a atual dinâmica de formulação das leis? A partir dessas indagações, o objetivo geral da pesquisa é introduzir o conceito de *Crowdlaw* ao cenário acadêmico brasileiro e investigar de que modo esta prática tem reformulado os métodos tradicionais de participação no processo legislativo nacional. Para cumprir o propósito geral, a pesquisa é dividida em três objetivos específicos:

1) Abordar o conceito de *crowdlaw* com base na recente literatura sobre o tema. Embora o tema da participação política seja tão antigo quanto a própria democracia e os estudos de participação política digital façam parte da agenda acadêmica há mais de duas décadas, a *crowdlaw* propõe uma nova abordagem, métodos e finalidades para os processos participativos.

2) Investigar os impactos práticos e jurídicos das experiências brasileiras de *crowdlaw*, adotadas em nível federal. Para isso, será realizada uma pesquisa empírica do funcionamento das plataformas digitais e-Democracia, implementada pela Câmara dos Deputados e e-Cidadania, implementada pelo Senado Federal. O propósito é verificar como estas plataformas funcionam, que tipos de ferramentas são disponibilizadas, assim como os impactos gerados no processo legislativo e na atividade

¹⁶ Como bem pontuado por Felipe Lélis Moreira, é “escassa a literatura sobre a produção legislativa, e, ainda mais, sobre o uso das ferramentas tecnológicas no processo de produção do direito”. MOREIRA, Felipe Lélis. *Governo aberto, lobby e qualidade legislativa: Estudo de caso sobre a regulamentação do Marco Civil da Internet*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.

parlamentar. Depois de investigar as funcionalidades e os efeitos da participação dos cidadãos nesses portais, o trabalho se encaminha para seu objetivo final, que consiste em:

3) Identificar de que maneiras a *crowdlaw* pode reformular as práticas tradicionais de participação social no processo legislativo. Isto será feito a partir de uma análise comparativa das funcionalidades indicadas nestas plataformas com os instrumentos de participação legislativa previstos pelo ordenamento jurídico nacional. Esta análise final buscará responder à hipótese levantada no início da pesquisa. Acredita-se que os institutos tradicionais de participação social no processo legislativo se encontram defasados diante das transformações provocadas pela revolução digital em curso, e que as novas práticas de *crowdlaw* apresentam o potencial de reformulação desses mecanismos.

Para abordar essas questões, o trabalho se encontra organizado em três capítulos. O primeiro capítulo busca explorar alguns aspectos da crise de representatividade do Parlamento brasileiro e identificar como as novas tecnologias podem adquirir o papel de reformular os processos de interação entre sociedade e Poder Legislativo. A *crowdlaw* busca atuar neste sentido, portanto, a finalidade do capítulo inicial é situar o objeto de pesquisa dentro do espectro da democracia digital e esclarecer o que, para os fins deste trabalho, se entende como participação política. Conforme já indicado, a *crowdlaw* propõe uma ressignificação dos métodos e das finalidades da participação social e, portanto, se insere em um novo paradigma de governança. Diante disso, também serão feitas considerações sobre o recente movimento internacional pela institucionalização de Governos e Parlamentos Abertos, buscando identificar como esta ideia se relaciona com a proposta veiculada pela *crowdlaw*. Qual seria a contribuição do novo cenário de revolução digital para o aprimoramento do processo legislativo?

O segundo capítulo visa identificar como a participação social no processo legislativo é tradicionalmente abordada pelo ordenamento jurídico brasileiro e como os instrumentos previstos legalmente - plebiscitos, referendos, iniciativa popular de lei, sugestões legislativas e audiências públicas – são aplicados à realidade da elaboração das leis, em nível federal. A finalidade é identificar, em linhas gerais, o funcionamento atual desses mecanismos e se a prática tradicional estaria condizente com o novo paradigma de Parlamento Aberto. Como esses mecanismos podem ser aprimorados, em face das inovações tecnológicas e culturais em curso?

O terceiro capítulo tem como finalidade apontar a proposta de participação política veiculada pela *crowdlaw* e apresentar os resultados da pesquisa empírica sobre as plataformas digitais brasileiras e-Cidadania (Senado Federal) e e-Democracia (Câmara dos Deputados). O objetivo é identificar de que formas esses portais se relacionam com a *crowdlaw*, o impacto dessas iniciativas no processo formal de elaboração das leis e de que maneiras as ferramentas disponibilizadas nessas plataformas estariam reformulando os instrumentos tradicionais de participação política estudados no capítulo dois. Será que os mecanismos de participação digital alcançaram impactos na elaboração normativa? De que modo as ferramentas de *crowdlaw* podem propor a ressignificação da participação política no século XXI? Estas são algumas das indagações que movem a presente pesquisa.

CAPÍTULO 1 – DA CRISE DEMOCRÁTICA AO GOVERNO ABERTO

Quando as sociedades falham na administração de suas crises estruturais pelas instituições existentes, a mudança só pode ocorrer fora do sistema, mediante a transformação das relações de poder, que começa na mente das pessoas e se desenvolve em forma de redes construídas pelos projetos dos novos atores que constituem a si mesmos como sujeitos da nova história em processo. A internet, que, como todas as tecnologias, encarna a cultura material, é uma plataforma privilegiada para a construção social da autonomia.¹⁷

A partir de 2010, manifestações sociais espontâneas organizadas nas redes digitais¹⁸ tomaram as ruas e começaram a se espalhar por diversos países do Oriente Médio e do Norte da África. Esta gama de protestos, que posteriormente viriam a ser denominados de Primavera Árabe, tinham como finalidade a derrubada de governos ditatoriais e a instauração de regimes democráticos no Egito, Argélia, Líbano, Jordânia, Mauritânia, Sudão, Omã, Iêmen, Bahrein, Líbia, Kwait, Marrocos, Saara Ocidental, Arábia Saudita e Síria. O fenômeno foi iniciado com a Revolução de Jasmim, na Tunísia, que resultou na destituição do ditador Ben Ali e na instituição do primeiro governante democraticamente eleito na história do país¹⁹.

Ocorre que, na última década, a proliferação de movimentos sociais exigindo soberania popular e a reformulação do sistema político não foi uma peculiaridade de países ditatoriais, mas um fenômeno experimentado por Estados democráticos de diversas partes do mundo. Como exemplo inicial, pode-se citar a “Revolução das Panelas”²⁰, realizada na Islândia no ano de 2008. Nesta ocasião, a crise econômica e política²¹ que acometeu o país levou milhares de

¹⁷ CASTELLS, Manuel. *Redes de Indignação e Esperança: Movimentos Sociais na era da internet*. Rio de Janeiro. Editora Zahar, 2013, p. 59.

¹⁸ “A Tunísia tem uma das mais altas taxas de penetração da internet e de celulares no mundo árabe. Em novembro de 2010, 67% da população urbana tinha acesso a um celular e 37% estavam conectados à internet.” (CASTELLS, obra citada, p. 30).

¹⁹ Com a destituição de Zine El Abidine Ben Ali, ditador há mais de 24 anos no poder, em janeiro de 2011, foram realizadas eleições abertas para a Assembleia Constituinte e, em dezembro do mesmo ano, o povo elegeu para presidente Moncef Marzouki, ativista dos direitos humanos e primeiro governante democraticamente eleito da história da Tunísia.

²⁰ O movimento foi assim denominado tendo em vista que milhares de cidadãos islandeses tomaram a praça *Austurvöllur* e batucavam tambores, panelas e frigideiras em protesto. Tudo começou com um protesto individual do musicista Hordur Torfason, que resolveu tocar sua guitarra em frente ao Parlamento, como forma de protesto às operações fraudulentas dos bancos, realizadas com o apoio dos representantes políticos. A divulgação da cena na internet foi considerada o estopim para a deflagração do movimento.

²¹ A Islândia passava por uma profunda crise de representatividade política, de modo que, à época, apenas 11% dos islandeses confiavam no Parlamento. (CASTELLS, obra citada).

cidadãos islandeses a ocuparem a Praça *Austuvollur*, exigindo a renúncia do governo, a realização de novas eleições e a elaboração de uma nova Constituição²².

Na mesma linha da “Revolução das Panelas”, surge em 2011 o movimento dos “Indignados da Espanha”. Também denominado de “15-M”²³, os protestos tinham como crítica principal a crise financeira e as altas taxas de desemprego do país, bem como reivindicações por maior participação social nos processos públicos de decisão. As manifestações começaram em um grupo no Facebook, sob o slogan “*Democracia Real Ya!*”, e se espalharam por praças de toda a Espanha²⁴.

No mesmo ano, e compartilhando reivindicações similares às espanholas, tem início nos Estados Unidos o *Occupy Wall Street*. Assim como sugerido pelo nome, a principal demanda do movimento consistia em denunciar a indevida influência do setor financeiro sobre o sistema político, resultando em ocupações que tomaram mais de mil cidades dos cinquenta Estados Americanos²⁵.

No Brasil, a indignação dos cidadãos com a falta de representatividade do governo também tomou as ruas de mais de 350 cidades. A partir disso, as “Manifestações de junho de 2013” foram veiculadas pela mídia como “o maior protesto político no Brasil desde as Diretas-Já”.²⁶ Diversas foram as pautas do movimento, dentre as quais a insatisfação com os recorrentes escândalos de corrupção e os gastos exorbitantes com a Copa do Mundo de 2014, episódio que contrastava com a precariedade dos serviços públicos de saúde, transporte e educação do país.

Os eventos brevemente relatados foram objeto de estudo do sociólogo espanhol Manuel Castells, em sua obra *Redes de Indignação e Esperança: Movimentos sociais na era da internet*

²² A demanda por uma transformação estrutural do sistema político levou ao processo de elaboração de uma nova Constituição para o país, com a participação dos cidadãos.

²³ Devido às manifestações que se realizaram no dia 15 de maio em cinquenta e oito cidades espanholas.

²⁴ Segundo pesquisas, o movimento recebeu apoio de pelo menos 75% da população espanhola. As ocupações iniciadas nas praças de Barcelona, Madri e mais de cinquenta outras cidades tomaram em pouco tempo proporções mundiais. Seis meses após a primeira ocupação na Praça Catalunya, o movimento se apodera de 951 cidades em 82 países, sob o slogan “Unidos pela mudança global”. (CASTELLS, obra citada).

²⁵ “O Occupy Wall Street nasceu digital. O grito de indignação e o apelo à ocupação vieram de vários blogs (Adbusters, AmpedStatus e Anonymous, entre outros) e foram postados no Facebook e difundidos pelo Twitter” (CASTELLS, obra citada, p. 131).

²⁶ Órgãos do ensino universitário, da COPPE-UFRJ concluíram que, só no Rio de Janeiro, havia um milhão e duzentas mil pessoas (1.200.000 pessoas) participantes do ato na Avenida Presidente Vargas, no dia 20 de junho de 2013. (Manifestação do dia 20 de junho no Rio de Janeiro. *Blog da BOITEMPO*. Rio de Janeiro, 22 de agosto de 2013. Disponível em: <http://blogdaboitempo.com.br/>. Acesso em 22 de agosto de 2013.

(2013). Na linha da reflexão realizada pelo autor, trata-se de uma rede global de movimentos que, a partir da profunda desconfiança a respeito da delegação de poder, dispensaram organizações tradicionais e partidos políticos, sustentando-se na internet e em assembleias locais para o debate coletivo e a tomada de decisões²⁷. É inegável o papel fundamental que a internet e as novas tecnologias digitais²⁸ desempenharam para o desenvolvimento dessas ações coletivas. O rápido alcance e permanência das manifestações foi reflexo direto de sua organização e propagação viral no âmbito das redes. Pode-se dizer que as ferramentas digitais construíram as condições necessárias para o surgimento dessas experiências, permitindo que movimentos sem liderança formal pudessem veicular suas demandas, deliberar e se expandir²⁹.

Para além da abordagem de Castells, a correlação entre as novas tecnologias digitais e o surgimento de novas formas de engajamento cívico são amplamente exploradas pela academia. Conforme indicado por Maia:

[...] diversos autores concordam que o uso da comunicação digital tem facilitado: a) a sustentação de campanhas permanentes, que visam a transformações no modo de entendimento e tratamento de certos problemas ao invés da conquista de uma meta política específica (Matter, 2001; Bohman, 2004; Dahlberg, 2007); b) o crescimento de grandes redes de protesto em escala global, com uma ampla gama de atividades com graus diversos de duração e eficácia (Palzewski, 2001; Guedes, 2002; Deibert, 2000; Langman, 2005); c) a sustentação de *medias* alternativas, *medias* táticas e blogs, os quais oferecem informações que usualmente não estão disponíveis nos *media* massivos tradicionais³⁰.

Como espelhos de uma tendência que se verifica em âmbito global, os movimentos sociais do século XXI revelam uma profunda crise de legitimidade dos agentes políticos³¹, reivindicam maior participação popular nos processos decisórios dos Estados e se organizam a

²⁷ CASTELLS, obra citada, p. 9.

²⁸ Importante a distinção indicada por Eduardo Magrani entre tecnologia digital e internet: “A tecnologia digital é o processo que se utiliza da lógica binária para traduzir e propagar informações. Em outras palavras, consiste em um método de gerar informações por meio da combinação dos dígitos 0 e 1 (também chamados de bits) para representar palavras ou imagens (...). A tecnologia digital foi fundamental para o surgimento e para a eficiência da internet, que se utiliza de sua linguagem para funcionar. No entanto, seus conceitos não se confundem. A internet é uma vasta rede de computadores que interconecta, a nível global e por meio de protocolos padronizados de comunicação, outras redes menores, a fim de promover a troca direta ou indireta de dados e de informações, sejam eles comerciais, educacionais, governamentais ou meramente recreativos. MAGRANI, Eduardo. *Democracia conectada: a internet como instrumento de engajamento político-democrático*. Curitiba. Editora Juruá, 2014, p. 57, nota de rodapé 111.

²⁹ CASTELLS, obra citada, p. 167.

³⁰ MAIA, Rousiley Celi Moreira. Internet e esfera civil: Limites e alcances da participação política. In: Internet e Participação Política no Brasil. Orgs: Rousiley celi Moreira Maia, Wilson Gomes, Francisco Paulo Jamil Almeida Marques. Editora Sulina, 2011, p. 76.

³¹ CASTELLS, obra citada, p. 159.

partir de uma nova forma de comunicação – multidirecional e interativa – propiciada pela internet e pelas redes digitais.

Com base no cenário trazido por esses acontecimentos, este capítulo tem como objetivo explorar alguns aspectos desta crise de representatividade e identificar o papel da internet e novas tecnologias digitais na criação de novos processos de interação entre sociedade e Estado, destinados ao aprimoramento da democracia. A primeira seção trata da Crise da Representação Democrática, com alguns apontamentos do que caracterizaria este cenário no Brasil. Como será demonstrado, a desconfiança nos canais tradicionais de representação política tem levado a duas principais tendências contemporâneas: por um lado, uma crescente desilusão social quanto à possibilidade de transformação do sistema político e, por outro lado, a proliferação de novas formas de engajamento cívico, destinadas à recuperação dos valores democráticos, especialmente a soberania popular.

Neste sentido, a segunda seção do capítulo aborda a temática da Democracia Digital e Participação Política, com a finalidade de explorar as relações entre a revolução tecnológica em curso e o aprimoramento da democracia, assim como esclarecer o que, para os fins deste trabalho, se entende como participação política digital. Nota-se que as práticas inovadoras de engajamento cívico advindas da sociedade civil impulsionaram respostas institucionais por parte dos Estados.

A partir disso, a terceira seção do capítulo explora o recente movimento pela institucionalização de Governos Abertos. O fenômeno ganhou destaque a partir da OGP (*Open Government Partnership*), uma parceria internacional composta por mais de setenta países, que se comprometeram a construir Estados mais transparentes, participativos e colaborativos com o auxílio das novas tecnologias. Como será investigado nos próximos capítulos, o movimento de abertura das instituições estatais propõe o aprofundamento da participação social nos processos decisórios, com impactos significativos a serem explorados, especialmente nos Parlamentos.

1.1 – Crise da Representação Democrática

Como anunciado pelos eventos descritos na introdução deste capítulo, a crise da representação política nas democracias tem atingido recordes históricos. Uma pesquisa da

Organização Latinobarometro, publicada em 2018, revela que a aprovação dos governos na América Latina encontra-se em progressiva diminuição, tendo atingido em 2018 o pior resultado dos últimos 23 anos³². No ranking latino, o Brasil é o último colocado, revelando que apenas 6% dos brasileiros aprovavam o governo federal³³. Trazendo o foco da análise para a representação política no Parlamento, verifica-se que apenas 12% dos brasileiros confiam no Congresso Nacional, colocando o Brasil em antepenúltimo lugar entre os 18 países pesquisados³⁴.

Em tal pesquisa, a corrupção é indicada como um dos principais problemas do país³⁵, fator que contribui para a queda de confiança nas instituições. Associada a essa questão, a falta de legitimidade dos agentes políticos deriva também da percepção de que os representantes não têm sido eficazes em veicular as principais demandas da sociedade. Quanto a este quesito, 90% da população brasileira indicou que o governo não estaria governando para o bem de todo o povo, mas por “grupos poderosos” em seu próprio benefício³⁶. A partir disso, o denominado déficit de representatividade pode ser apontado como os dissensos entre os interesses ou preferências dos cidadãos e o atendimento a eles pelos candidatos eleitos.

A falta de representatividade do Parlamento também pode estar associada ao fato do Congresso brasileiro não refletir características sociodemográficas importantes da população do país. O Congresso Nacional conta com baixíssima representação de mulheres, negros e pardos³⁷. Tomando como exemplo a representatividade feminina, o percentual é de apenas 10,5% na Câmara e 16% no Senado, o que coloca o Brasil em 152º lugar no ranking mundial³⁸, registrando uma participação feminina inferior inclusive a do Oriente Médio³⁹.

³² Corporación Latinobarómetro. Informe de Datos 2018. Santiago de Chile, 2018, p. 44.

³³ A pesquisa foi realizada antes das eleições presidenciais de outubro de 2018, época em que Michel Temer era o presidente em exercício.

³⁴ No quesito confiança no Parlamento, o Brasil só está na frente de El Salvador (10%) e Peru (8%). Corporación Latinobarómetro. Informe de Datos 2018. Santiago de Chile, 2018, p. 52.

³⁵ Corporación Latinobarómetro. Informe de Datos 2018. Santiago de Chile, 2018.

³⁶ A pergunta veiculada pela pesquisa foi a seguinte: “Em termos gerais, você diria que o país está sendo governado por alguns grupos poderosos em seu próprio benefício ou que está sendo governado para o bem de todo o povo?”. Corporación Latinobarómetro. Informe de Datos 2018. Santiago de Chile, 2018, p. 38.

³⁷ NICOLAU, Jairo. *Representantes de Quem? Os (des)caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados*. Rio de Janeiro; Editora Zahar, 2017, p. 14.

³⁸ Segundo pesquisa realizada pelo IBGE em 2017, o Congresso Nacional brasileiro ficou em 152º em um ranking que contou com a participação de 190 países. Estatísticas de gênero – Indicadores sociais das mulheres no Brasil”, divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Notícia disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/brasil-e-apenas-o-152%C2%BA-em-ranking-mundial-de-participacao-politica-e-o-lanterna-na-america-do-sul/>.

³⁹ Segundo pesquisa realizada pelo IBGE em 2017, o Oriente Médio alcançou uma taxa de participação feminina de 16%.

Verifica-se ainda que o próprio sistema eleitoral do país pode ser responsável por distorções significativas na representação da sociedade no Poder Legislativo. A questão foi abordada no livro *Representantes de Quem? Os (des)caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados*, recentemente publicado pelo cientista político Jairo Nicolau. Na obra, o autor elenca diversos aspectos do sistema eleitoral e partidário que podem ir de encontro à ideia de representatividade almejada. Dentre eles, destacam-se a desigualdade da representação dos Estados na Câmara dos Deputados⁴⁰, a falta de entendimento dos eleitores sobre as regras do sistema proporcional⁴¹ de eleição dos deputados, além dos altos índices de coligações⁴² e migração partidária do país⁴³, que podem ser responsáveis por uma significativa “adulteração da vontade eleitoral” manifestada nas urnas⁴⁴.

O declínio da confiança social no Parlamento é acompanhado pela falta de identificação dos eleitores com os partidos políticos⁴⁵. Atualmente, trinta partidos diferentes compõem a representação na Câmara dos Deputados⁴⁶. No entanto, apesar da diversidade de legendas, 73% dos brasileiros afirmam não possuir preferência por nenhum partido específico⁴⁷. Para além do cenário brasileiro, a rejeição aos partidos políticos é um padrão que se reflete em toda a América Latina, também acompanhado por uma crescente abstenção do voto nas urnas⁴⁸. No que diz

⁴⁰ NICOLAU, obra citada, p. 18.

⁴¹ O autor argumenta que o desconhecimento da maior parte dos cidadãos acerca do funcionamento do sistema proporcional pode vir a desfigurar a finalidade inicialmente almejada por este tipo de votação. Para um melhor entendimento de como funciona o sistema proporcional, consultar a obra citada.

⁴² Segundo o autor, o uso generalizado das coligações partidárias, muitas das vezes realizadas até mesmo entre partidos sem afinidade ideológica, é uma prática responsável por distorções surpreendentes na representação dos partidos (NICOLAU, obra citada, p. 17).

⁴³ Conforme apontado por Jairo Nicolau, o Brasil é, ao lado da Itália, o país em que os políticos mais trocam de legenda no mundo. Destaca-se que a migração partidária ocorre durante o exercício do mandato, sendo, portanto, um processo que acaba por “reconfigurar a distribuição de poder definida pelos votos nas urnas”. (NICOLAU, obra citada, p. 17).

⁴⁴ NICOLAU, obra citada, p. 18.

⁴⁵ Segundo pesquisa realizada pela Latinobarometro, apenas 6% dos brasileiros indicaram ter confiança nos partidos políticos. Corporación Latinobarómetro. Informe de Datos 2018. Santiago de Chile, 2018, p. 52.

⁴⁶ Notícia disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/10/08/pt-perde-deputados-mas-ainda-tem-maior-bancada-da-camara-psl-de-bolsonaro-ganha-52-representantes.ghtml>.

⁴⁷ Corporación Latinobarómetro. Informe de Datos 2018. Santiago de Chile, 2018, p. 20-21. Nota-se que, até mesmo entre as pessoas que declaram ter preferência por algum partido, geralmente não se utilizam dela para orientação do voto. Pesquisa realizada pela Eseb nas eleições de 2014 e citada por Jairo Nicolau indica que dos eleitores que declararam preferência por determinado partido, apenas 4% votaram nele para eleger seu candidato a deputado federal.

⁴⁸ Corporación Latinobarómetro. Informe de Datos 2018. Santiago de Chile, 2018, p. 14. Disponível em: <http://www.latinobarometro.org>.

respeito às eleições parlamentares no Brasil, há uma tendência de aumento de votos inválidos nos últimos tempos⁴⁹.

Os dados refletem a percepção, cada vez mais difundida no imaginário popular, de que o exercício do voto nas eleições tem pouca probabilidade de produzir mudanças significativas na política. Como apontado pelos movimentos sociais do século XXI, cidadãos de várias partes do mundo desconfiam dos canais de representação política tradicionais (eleições, líderes, partidos e sindicatos) como mecanismos suficientes para comportar as complexas demandas dos novos tempos⁵⁰. Paralelamente a isso, o surgimento da internet e novas tecnologias digitais enunciou a possibilidade de se construir novos canais para a interação e o controle social sobre os governos. Neste contexto, surgiram mídias independentes, mecanismos de petição *online* e uma proliferação de organizações da sociedade civil em busca de soluções para ampliar a transparência sobre os dados públicos e a participação popular nos processos de tomada de decisão.

Ocorre que, se por um lado este cenário gerou uma onda de esperança pela renovação⁵¹, por outro lado, o enorme contingente de pessoas frustradas com os governos e desencantadas com a democracia acabou se tornando fonte propulsora e legitimadora da ascensão de governos populistas⁵², aprofundando o processo de esvaziamento das instituições democráticas em diversos países⁵³. Neste panorama, a questão da “recessão democrática” também passa a ser um dos temas centrais da reflexão política contemporânea⁵⁴, tornando-se uma expressão cada vez mais utilizada para designar o que, para além de uma crise de representatividade dos governos, seria, de maneira ainda mais profunda, a crise da própria democracia⁵⁵.

⁴⁹ A pesquisa, que abarca o período de 2002 a 2014, demonstra uma evolução no percentual de votos inválidos para Deputado Federal em praticamente todas as vinte e sete unidades da Federação (NICOLAU, obra citada, p. 25-26).

⁵⁰ CASTELLS, obra citada, p. 171.

⁵¹ CASTELLS, obra citada, 2013.

⁵² Corporación Latinobarómetro. Informe de Datos 2018. Santiago de Chile, 2018, p. 14.

⁵³ LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem?* Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

⁵⁴ NICOLAU, Jairo. Prefácio. In: LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem?* Rio de Janeiro: Zahar, 2018, p. 8. A expressão foi inicialmente cunhada pelo cientista político Larry Diamond para descrever o fim do processo de ampliação contínua de democracias no mundo.

⁵⁵ (CASTELLS, 2018; RUNCIMAN, obra citada, 2018; LEVITSKY e ZIBLATT, obra citada, 2018). Ou, mais especificamente, a crise da democracia liberal, como apontado por Castells na obra *Ruptura: A crise da democracia liberal*. Rio de Janeiro, Editora Zahar, 2018.

Para fins de exemplificação do cenário na América Latina, pode-se dizer que, a partir de 2010, período em que se iniciou uma onda de protestos na região, os índices de apoio à democracia têm declinado sistematicamente, ano após ano, até chegar ao percentual médio de apenas 48% em 2018⁵⁶. Ao mesmo tempo em que decresce a preferência pela democracia, aumenta o número de cidadãos que se declaram indiferentes ao tipo de regime adotado. No Brasil, 41% dos entrevistados mostraram-se indiferentes quanto à adoção de um regime democrático ou ditatorial⁵⁷.

Ocorre que, a despeito das características específicas do panorama atual, e conforme apontado por Pogrebinsky e Santos, o discurso acerca da crise de representatividade política é possivelmente tão antigo quanto o próprio instituto da representação, cujos princípios centrais foram estabelecidos no século XVIII⁵⁸. Apesar de ser a base fundamental das democracias contemporâneas, a representação sempre teria um viés problemático em relação à democracia. Isto porque, muito embora tenha sido concebida para legitimação da soberania popular, há limites inerentes ao conceito do que a representação pode e deve oferecer. Não se pode dela esperar que os representantes saibam efetivamente o que as pessoas desejam. Além disso, seria praticamente impossível que as expectativas das pessoas sejam correspondidas com exatidão⁵⁹.

Em importante artigo sobre o tema, a cientista política italiana Nadia Urbinati procura responder a questão sobre “*O que torna a representação democrática?*”⁶⁰. Conforme indicado pela autora, ao longo dos mais de duzentos anos da democracia moderna, teria havido uma evolução no conceito da representação política, que, em linhas gerais, pode ser caracterizada a partir de duas abordagens principais: inicialmente por um modelo eleitoral, surgido no século XVIII, seguido por um modelo representativo, a partir do século XX.

⁵⁶ O Brasil é apontado na pesquisa como um dos países que menos apoiam a democracia. Nesse ano, apenas 34% dos brasileiros entrevistados afirmaram que a democracia era preferível a qualquer outra forma de governo. O índice de preferência do brasileiro pela democracia só foi maior do que o de Honduras, Guatemala e El Salvador. Corporación Latinobarómetro. Informe de Datos 2018. Santiago de Chile, 2018, p. 14-17. Disponível em: <http://www.latinobarometro.org>.

⁵⁷ O Brasil é apontado na pesquisa como um dos países mais indiferentes ao tipo de regime adotado, ficando atrás apenas de El Salvador (54%).

⁵⁸ POGREBINSKY, T; SANTOS, F. Participação como Representação: o Impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Congresso Nacional. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 54, no 3, 2011, p. 259-305. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v54n3/v54n3a02.pdf>.

⁵⁹ URBINATI, Nadia. *O que torna a representação democrática?* Texto apresentado no Encontro Anual da American Political Science Association (APSA). Tradução de Mauro Soares. Washington (EUA), setembro de 2005, p. 224.

⁶⁰ O artigo citado é uma síntese do primeiro capítulo de seu livro *Democracia Representativa: Princípios e Genealogia (Representative Democracy: Principles and Genealogy)*, publicado pela University of Chicago Press.

O modelo eleitoral baseava-se na ideia de que a representação se realiza automaticamente no momento em que são eleitos os representantes. Assim, as eleições seriam não só a condição necessária como também suficiente para uma “legiferação imparcial e competente”⁶¹. Na visão de diversos teóricos, como James Madison e Edmund Burke, os representantes seriam cidadãos selecionados e virtuosos, aptos a identificar o “bem comum” e governar em prol do que seria o interesse geral da nação. Assim, o modelo eleitoral de representação foi responsável por instituir uma visão elitista acerca das instituições políticas⁶², supondo-se que apenas uma minoria organizada de indivíduos virtuosos seria capaz de gerir o Estado.

Conforme apontado por Urbinati, neste modelo “as eleições funcionam para conferir poder a uma classe profissional que delibera acima das cabeças dos cidadãos e cuja única função é ‘aceitar’ ou ‘recusar’ seus líderes”⁶³. A partir desta lógica, o sistema político não só poderia como deveria ser independente da esfera social e da opinião pública para que pudesse gerar boas decisões. Na linha do elitismo de Joseph Schumpeter, os eleitores deveriam “compreender que, uma vez que tenham elegido um indivíduo, a atuação política é problema deste, não deles”⁶⁴. Em razão disso, essa concepção inicial da representação supõe que a identidade do eleitor seria “abstrata e anônima, sua função consistindo em ‘nomear’ políticos profissionais que tomem decisões às quais os eleitores se submetem voluntariamente”⁶⁵.

Como se pode verificar, nesta primeira abordagem, o conceito de representação é compreendido de maneira independente do que hoje compreendemos como representatividade do governo. A partir dessa construção teórica inicial, e conforme a crítica veiculada por Hanna Pitkin, a representação acabou se tornando, por definição, “qualquer coisa feita após o ato de autorização”⁶⁶ conferido pelo voto nas urnas, gerando uma visão incompleta e distorcida do que são os representantes e de como eles devem agir⁶⁷. Somando-se à crítica de Pitkin, Urbinati argumenta que a própria existência das eleições reafirma o fato de que os representantes não

⁶¹ URBINATI, obra citada, p. 203.

⁶² Ibid., p. 192.

⁶³ Ibid., p. 204.

⁶⁴ SCHUMPETER, Joseph citado por URBINATI, obra citada, p. 205.

⁶⁵ URBINATI, obra citada, p. 200

⁶⁶ PITKIN, Hanna citada por URBINATI, obra citada, p. 192.

⁶⁷ PITKIN, Hanna citada por URBINATI, obra citada, p. 205.

devem e jamais podem estar alheios às reivindicações da sociedade⁶⁸. A partir disso, o modelo eleitoral estabeleceria um paradoxo em relação à representação, já que, por um lado, refere-se à opinião do povo como a fonte de sua legitimidade, mas, por outro, sustenta que os representantes tomam decisões boas e racionais sozinhos, restringindo a participação popular ao mero exercício do voto nas eleições.

A partir do século XX, e com a adoção do sufrágio universal, foi reformulado o sentido da representação, conforme uma orientação mais democrática, marcando a transição do modelo eleitoral para o representativo, tal qual o conhecemos atualmente. Tendo Hanna Pitkin como principal precursora deste movimento, a autora enuncia que “a representação aqui significa agir no interesse dos representados, de uma maneira responsiva a eles”⁶⁹. Assim, conforme indicado por Urbinati, a teoria da representação política atual concebe a representação dinamicamente, de modo que, em vez de um esquema de delegação da soberania, a representação adquire o caráter de um processo político de conexão e negociação contínua entre sociedade e instituições⁷⁰. É justamente por isso que a autora ressalta que a representação democrática depende de muito mais do que simplesmente procedimentos eleitorais⁷¹.

Pode-se dizer que a representação política provoca a disseminação da presença do soberano e sua transformação em uma tarefa contínua e regulada de contestação e reconstrução da legitimidade. Portanto, embora a autorização eleitoral seja essencial para se determinar os limites e a responsabilidade do poder político, ela não nos diz muito a respeito da verdadeira natureza da política representativa em uma sociedade democrática. As eleições ‘engendram’ a representação, mas não ‘engendram’ os representantes. No mínimo, elas produzem um governo responsável e limitado, mas não um governo representativo⁷².

Desta maneira, respondendo à pergunta inicial, para que a representação seja democrática é necessário que os cidadãos possuam outras formas de interação e responsabilização de seus representantes, para além do voto nas urnas de quatro em quatro anos. Por isso, uma representação democrática demanda outros canais de comunicação e influência dos cidadãos sobre a esfera política. Isto pode ocorrer não só através de interações informais como a mídia, movimentos sociais, associações civis e manifestações⁷³, mas também através

⁶⁸ Ibid., p. 204.

⁶⁹ PITKIN, Hanna citada por URBINATI, obra citada, p. 202.

⁷⁰ URBINATI, obra citada, p. 193.

⁷¹ Ibid., p. 224.

⁷² Ibid., p. 193.

⁷³ Ibid., p. 202.

de mecanismos institucionalizados e mais diretos de participação política, como as audiências públicas, a iniciativa popular de lei, o referendo e o plebiscito. A partir disso, a autora argumenta que a própria democracia representativa exige a ampliação do conceito original de representação, que deve estar aliado a mecanismos de participação da sociedade, destinados a recriar e aprimorar seu caráter representativo.

Ocorre que, apesar disso, pode-se dizer que a prática atual ainda reflete características de um modelo de representação eleitoral. Conforme indicado por Wilson Gomes, o sistema político ainda é caracterizado por uma “excessiva autonomia da esfera de decisão política”⁷⁴ em relação às bases da sociedade. Como consequência disso, surge a tão difundida crítica de que os estados liberais contemporâneos estariam fora do controle cognitivo dos cidadãos por serem pouco transparentes e pelo fato de que, em grande parte das vezes, colocam-se fora da obrigação de se explicar diante da cidadania⁷⁵. Na mesma linha, a crítica de Beth Noveck, ao indicar que a política é um ramo para a atuação de profissionais, que trabalham a “portas fechadas”⁷⁶.

Parece razoável afirmar que as críticas a este modelo fechado de governança se tornaram ainda mais proeminentes com o surgimento da internet e das novas tecnologias digitais. A internet foi não só o mecanismo como a linguagem responsável pela mudança de percepção sobre como a interação Estado-sociedade pode e deve ser construída nas democracias. Assim, a crise da representação, que há tempos faz parte das análises acadêmicas, parece ganhar novos contornos com a chegada da revolução digital. A isto, se segue uma crescente demanda social por novos canais de participação política que, com o auxílio das novas tecnologias, sejam aptos a reformular os mecanismos de representação existentes⁷⁷.

Como demonstrado no início deste capítulo, os movimentos sociais do século XXI se organizaram com base nas interações promovidas pelo ambiente digital, e, a partir delas,

⁷⁴ GOMES, Wilson. Participação Política Online: Questões e hipóteses de trabalho. In: MAIA, Rousiley Celi Moreira; GOMES, Wilson; MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida (Orgs.). *Internet e Participação Política no Brasil*. Editora Sulina, 2011, p. 8. Artigo disponível em: https://www.researchgate.net/publication/303639057_PARTICIPACAO_POLITICA_ONLINE_Questoes_e_hipoteses_de_trabalho.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 8.

⁷⁶ NOVECK, Beth Simone. *Smart Citizens, Smarter State: The Technologies of Expertise and the Future of Governing*. Boston, MA: Harvard University Press, 2015.

⁷⁷ *Refiguring Democracy: The Spanish Political Laboratory*. Ramón A. Feenstra, Simon Tormey, Andreu Casero-Ripollés, John Keane. Kindle, posição 232.

adquiriram o papel de denunciar o abismo comunicativo entre Estado e sociedade. A principal demanda desses movimentos era por uma “reforma das instituições de governança, que amplie os canais de participação política”⁷⁸. Este cenário nos leva ao questionamento sobre o papel da internet e das novas tecnologias digitais em aprimorar a interação entre sociedade e governos e, em última análise, em colaborar para a reconfiguração da própria democracia. Este tema será explorado na seção seguinte.

1.2 – Democracia Digital e Participação Política

A internet é apontada como a quarta revolução tecnológico-comunicativa da história, após as revoluções trazidas inicialmente pela invenção da escrita, pela tipografia e em seguida pela eletricidade e mídias de massa⁷⁹. Existe um consenso quanto ao fato de que a internet e as novas tecnologias digitais promoveram uma quebra de paradigmas nas sociedades contemporâneas. Yochai Benkler fala na emergência de uma “esfera pública conectada”⁸⁰, o filósofo Massimo Di Felice se refere a um “ecossistema de construção de informações”⁸¹, Manuel Castells aponta o surgimento de uma “sociedade-rede”⁸², enquanto se propaga o conceito de que hoje vivemos a denominada “sociedade da informação”⁸³.

A citada quebra de paradigmas promovida pela revolução digital se deve inicialmente ao fato de que a internet e as novas tecnologias instituíram formas de comunicação totalmente diversas das mídias tradicionais (jornais, cinema e televisão) e demais Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) anteriores (correio, fax, telefone). Trata-se de uma plataforma de comunicação de “muitos para muitos”⁸⁴, onde todos têm a possibilidade de produzir, receber e compartilhar conteúdo, a custo muito reduzido e com uma facilidade sem precedentes. Assim, as redes digitais introduziram um modelo de conexão **descentralizado**,

⁷⁸ CASTELLS, 2013, p. 172.

⁷⁹ DI FELICE, 2014.

⁸⁰ BENKLER, Yochai. *The Wealth of Networks: how social production transform markets and freedom*. New Haven and London: Yale University Press, 2006. p. 212.

⁸¹ DI FELICE, 2014.

⁸² CASTELLS, 2013.

⁸³ Segundo Ivar Hartmann, a literatura que estuda o tema da sociedade da informação associa esse conceito a uma série de fatores que teriam contribuído para uma mudança de paradigma no modo de se relacionar em sociedade, que seriam, além do advento das TI, o desenvolvimento da economia com foco na atividade da informação (sua produção, manipulação e transmissão), a conexão geográfica por meio das redes de informação e o surgimento de uma cultura da informação.

⁸⁴ CALO, Ryan. *Robotics And The Lessons Of Cyberlaw*. University of Washington School of Law. Legal Studies Research Paper nº 2014.

porque não existe, a princípio, um centro definidor do conteúdo que circula na rede, mas sim diversos pontos de produção e emissão de informação; **horizontal**, porque a princípio não existe hierarquia na transmissão das informações, que são passadas livremente pelos vários pontos de difusão e recepção; e **colaborativo**, porque as informações disponibilizadas nessa rede são produzidas por diversos atores que interagem entre si, produzem, compartilham e modificam os conteúdos disponibilizados no ambiente *online*. Por estes motivos, Pierre Lévy⁸⁵ aponta que “a mídia digital do século XXI é caracterizada por uma possibilidade de expressão pública, de interconexão sem fronteiras e de acesso à informação sem precedente na história humana⁸⁶.”

Verifica-se que cada vez mais pessoas fazem parte dessas transformações. Os últimos dados do relatório da ONU (2018)⁸⁷ estipulam que, atualmente, mais da metade da população mundial (51,2%) utiliza a Internet. Comparando-se a adesão atual a 14 anos atrás, nota-se um significativo crescimento, tendo em vista que em 2005 o percentual de pessoas conectadas em todo o mundo era de apenas 15%. Atualmente, em países desenvolvidos, cerca de 80% dos habitantes utilizam as redes, enquanto que estar conectado à internet já é uma realidade para mais de 70% dos domicílios brasileiros⁸⁸. A expectativa é de que, até 2025, 75% da população mundial utilize a internet⁸⁹. Paralelamente à progressiva expansão do acesso, as últimas duas décadas também contaram com a criação e expansão de variadas ferramentas de mídia digital. Presenciamos o surgimento da Wikipedia e Wikis (2001), Facebook e Flickr (2004), YouTube (2005), Twitter (2006), Instagram (2010) e uma multidão de outras redes.

Com isso, a internet de hoje deixa de ser um mundo à parte para se tornar elemento essencial e integrado às mais simples tarefas cotidianas, atuando como intermediária das relações que travamos com as pessoas e objetos à nossa volta. O conceito de internet das coisas (*internet of things – IoT*)⁹⁰ tem sido utilizado para traduzir essa hiperconectividade que

⁸⁵ Filósofo, sociólogo e um dos pensadores de mídia cibernética mais proeminentes da atualidade. Autor dos livros *A inteligência coletiva* (1994), *Cibercultura* (1997), *Ciberdemocracia* (2002), entre outros.

⁸⁶ LÉVY, Pierre. *A esfera pública do século XXI*, 2014, p.43.

⁸⁷ *Measuring The Information Society Report*, Vol. I, 2018. Relatório acerca do desenvolvimento das tecnologias da informação e da comunicação (TIC), elaborado pela International Telecommunication Union - organismo especializado das Nações Unidas para as Tecnologias da Informação e da Comunicação. Disponível em: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/misr2018/MISR-2018-Vol-1-E.pdf>.

⁸⁸ PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2016. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_media/ibge/arquivos/c62e9d551093e4b8e9d9810a6d3bafff.pdf.

⁸⁹ *Measuring The Information Society Report*, Vol. I, 2018. Relatório acerca do desenvolvimento das Tecnologias da Informação e da Comunicação (TIC), elaborado pela International Telecommunication Union - organismo especializado das Nações Unidas para as Tecnologias da Informação e da Comunicação.

⁹⁰ Neste sentido, ver: MAGRANI, Eduardo. *A internet das coisas*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018. p. 20. TEFFÉ, Chiara Spadaccini de. *Proteção de dados pessoais na Rede: resenha à obra “A internet das coisas”, de*

progressivamente nos rodeia. O mundo real torna-se, portanto, um mundo híbrido⁹¹, formado pela íntima conexão das redes virtuais com as redes da vida em geral. As profundas transformações veiculadas pelo advento da internet e novas tecnologias digitais, e que apontam o surgimento de uma “nova era”⁹², estão gerando impactos nos mais diversos campos da sociedade, economia, cultura e, também na política.

Essas transformações não são necessariamente positivas, já que, juntamente com novas possibilidades, a revolução digital também traz novos desafios, especialmente para as democracias. A partir do surgimento da *World Wide Web*, muitos previram que este novo meio de comunicação em massa revolucionaria o governo⁹³, sendo também apontada como sua principal promessa a reformulação da política⁹⁴. Se imaginou, inicialmente, que o espaço interativo criado pelas redes poderia proporcionar a efetivação de uma democracia direta em que os cidadãos poderiam votar e decidir sobre os mais diversos temas de políticas públicas. Também foram feitas previsões de que a nova esfera pública criada pelas redes digitais seria um ambiente propício para a concretização do ideal deliberativo, já que diversas pessoas, com pontos de vista distintos, poderiam debater em fóruns e *chats*, podendo alcançar uma espécie de consenso sobrepostos sobre determinada questão de caráter político.

Realmente, grande parte da literatura voltada à investigação do tema indica que a estrutura comunicativa inaugurada pelas redes digitais, ao proporcionar uma forma de comunicação multidirecional, colaborativa e descentralizada, teria o potencial de democratizar o acesso à informação, a liberdade de expressão, pluralizar os discursos⁹⁵ e, conseqüentemente, viabilizar uma participação mais ativa dos cidadãos nos debates políticos realizados na esfera pública. A partir disso, um novo ramo de pesquisa foi criado, surgindo diversas denominações como “democracia digital”, “ciberdemocracia”, “democracia eletrônica”, entre outros.

Eduardo Magrani. Civilistica.com. Rio de Janeiro, a. 7, n. 1, 2018. Disponível em: <http://civilistica.com/wp-content/uploads/2018/05/Teff%C3%A9-civilistica.com-a.7.n.1.2018.pdf>.

⁹¹ CASTELLS, 2013, p. 169.

⁹² COHEN, Jared; SCHMIDT, Eric. *A nova era digital: como será o futuro das pessoas, das nações e dos negócios*. 1ª. Ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2013.

⁹³ NOVECK, Beth Simone. *Wiki Government: How Technology Can Make Government Better, Democracy Stronger, and Citizens More Powerful* (Brookings Publications (All Titles)). Edição do Kindle. Brookings Institution Press, 2009, p. 35.

⁹⁴ HINDMAN, Matthew. *The Myth of Digital Democracy*. Princeton University Press, 2009, p. 1

⁹⁵ “[...] lowering the costs of transmission, distribution, appropriation, and alteration of information democratizes speech. Speech becomes democratized because technologies of distribution and transmission are put in the hands of an increasing number of people and increasingly diverse segments of society throughout the planet.” BALKIN, Jack M. *Digital Speech and Democratic Culture: A Theory of Freedom of Expression for the Information Society*. Faculty Scholarship Series. Paper 240. (2004), p. 7.

Ocorre que, no decorrer das interações entre as novas tecnologias e as práticas sociais, muito do entusiasmo inicial acerca do caráter democrático da internet foi mediado a partir dos novos desafios que surgiram. Dentre eles, a inclusão digital insuficiente, a sobrecarga de informação no ambiente *online*; a filtragem de conteúdo realizada pelos provedores de internet; a polarização do debate *online*; a propagação de *fake news* e o risco de censura e controle das redes digitais conforme interesses políticos e econômicos. Todos esses fatores impõem limites ao livre exercício do acesso à informação, liberdade de expressão, da autonomia e da participação social consciente nas redes.

Diante deste cenário, existe uma infinidade de análises tanto otimistas quanto receosas em relação ao potencial da internet para o aprimoramento da democracia. Para Jack Balkin, as transformações empreendidas pelas tecnologias digitais teriam criado um espaço potencializador da “participação cultural generalizada”⁹⁶. Yochai Benkler também ressalta o incremento da experiência democrática devido à ampliação de espaços disponíveis para o debate racional dialógico⁹⁷, enquanto Cass Sunstein aponta para o risco de polarização do debate. Para Manuell Castells a internet pode ser entendida como espaço de propulsão da “cultura da autonomia”⁹⁸, no entanto Ryan Calo atenta para o caráter de “controle” presente na rede.

Acredita-se que, mais do que opostas, estas análises podem ser tomadas como complementares, já que se destinam a compreender as complexas relações entre as novas tecnologias e os processos democráticos. Isto envolve, necessariamente potencialidades e desafios, consequências positivas e negativas. No entanto, quando se fala em democracia digital, existe, muitas vezes, no imaginário popular, uma certa radicalização do debate sobre se a internet seria boa ou ruim para a democracia. Ocorre que não parece ser esta uma pergunta adequada a ser feita. A relação entre as novas tecnologias e o sistema democrático não se faz

⁹⁶ “They are central—and I would say crucial—media for the realization of a democratic culture. Culture has always been produced through popular participation. Digital technology simply makes this aspect of democratic life more obvious, more salient. Radio and television are technologies of mass cultural reception, where a few speakers can reach audiences of indefinite size. But the Internet is a technology of mass cultural participation in which audiences can give as well as receive, broadcast as well as absorb, create and contribute as well as consume. Digital technology makes the values of a democratic culture salient to us because it offers the technological possibility of widespread cultural participation”. BALKIN, p. 35.

⁹⁷ MAGRANI, p.59.

⁹⁸ Segundo Castells, a autonomia se funda na “capacidade de um ator social tornar-se sujeito ao definir sua ação em torno de projetos elaborados independentemente das instituições da sociedade, segundo seus próprios valores e interesses”. CASTELLS, p. 158.

por meio de uma lógica binária: boa ou ruim, desastrosa ou salvadora. Primeiramente, porque o tema da democracia digital é muito amplo, sendo diversos os âmbitos de análise da questão, cada um com uma miríade de variáveis a serem exploradas.

Apenas para exemplificação do argumento, o estudo do tema pode envolver análises de impacto das novas tecnologias nas campanhas eleitorais, no debate político realizado nas redes sociais, na fiscalização dos gastos públicos, assim como no exercício de uma série de direitos como o acesso à informação, liberdade de expressão, controle social e uma infinidade de outras matérias. A amplitude e complexidade do tema impede que seja dada uma resposta simples e objetiva a essa questão.

Em segundo lugar, isto se deve ao fato de que as tecnologias se encontram em processo constante de mutação. Como exemplo, pode-se citar que o celular foi criado nos anos setenta com o único objetivo de permitir que as pessoas pudessem fazer ligações. No entanto, os *smartphones* de hoje em dia realizam uma gama tão ampla de tarefas, que, talvez, a ligação telefônica não seja sequer uma das principais. A internet surgiu nos anos noventa como uma rede de interação entre pesquisadores, transformou-se em uma ferramenta de comunicação mundial, e hoje possui infindáveis utilidades. Assim, a tendência é de que as características atuais das tecnologias se expandam, desapareçam ou se modifiquem, à medida em que as pessoas encontrem novas maneiras de empregar a ferramenta em questão. Conforme indicado por Jack Balkin “as características de uma nova tecnologia são, em parte, o produto do uso atual e, em parte, o trabalho da imaginação humana sobre futuras oportunidades, perigos e ameaças”⁹⁹.

Um terceiro motivo pelo qual não existiriam respostas simples para a questão é o fato de que a internet, como todas as outras tecnologias e ambientes humanos de interação, é também um espaço de disputa política por liberdade, controle e poder. Conforme indicado por Nicholas Carr, “as consequências sociais e pessoais últimas dessa tecnologia serão determinadas em grande medida pela maneira como a tensão entre os dois lados de sua natureza – liberador e controlador – será resolvida”¹⁰⁰. Como ressaltado por Cohen e Schmidt, o uso da tecnologia

⁹⁹ BALKIN, Jack. *The path of Robotics Law*. California Law Review Circuit, vol. 6, June, 2015.

¹⁰⁰ CARR, Nicholas. *A grande mudança (The Big Switch): Reconectando o mundo, de Thomas Edson ao Google*. São Paulo – Editora Landscape, 2008, p. 177.

para o bem e para o mal só depende das pessoas¹⁰¹. Neste ponto, vale também relembrar a reflexão de Melvin Kranzberg, ao indicar que “a tecnologia não é nem boa nem ruim e também não é neutra”¹⁰². A partir disso, parece acertado compreender que o potencial democrático enunciado pela internet e demais inovações digitais não é determinado unicamente pelo emprego da tecnologia em si, mas principalmente pelo modo com que, a partir dessas ferramentas, a sociedade adquire a chance de transformar suas práticas sociais.

Muito embora existam vários aspectos pelos quais as novas tecnologias digitais se relacionem com a democracia, para os fins deste trabalho nos interessa explorar mais especificamente a questão da participação política digital. O conjunto de temas que relacionam participação política da sociedade e internet tem sido cada vez mais explorado nas últimas décadas. São abordagens interessadas em verificar se e em que medida a internet e as novas tecnologias digitais poderiam ou estariam contribuindo para responder à demanda, presente em grande parte das democracias contemporâneas, por formas efetivas de participação social nos processos públicos de decisão.

A *crowdlaw*, objeto principal deste trabalho, propõe uma nova abordagem e novos métodos para o tema da participação política digital, com especial enfoque nos processos de elaboração das leis. No intuito de firmar as bases necessárias para a compreensão da *crowdlaw*, esta seção tem como objetivo indicar, em linhas gerais, onde a *crowdlaw* se situa no debate da democracia digital, assim como identificar o que, para os fins deste trabalho se entende como participação política digital.

1.2.1 – Democracia digital não institucional e institucional

Segundo Wilson Gomes, democracia digital seria qualquer forma de emprego de ferramentas de tecnologias digitais de comunicação (computadores, *smartphones*, programas, *sites*, redes sociais) para suplementar, reforçar ou corrigir aspectos das práticas políticas e

¹⁰¹ COHEN, Jared; SCHMIDT, Eric. *A nova era digital: como será o futuro das pessoas, das nações e dos negócios*. 1ª. Ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2013, p. 19.

¹⁰² Professor americano de história da tecnologia e conhecido por suas “leis da tecnologia”, sendo a citada, a primeira delas. KRANZBERG, Melvin. *Technology and History: Kranzberg Law's*, 1995. Texto disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/027046769501500104?journalCode=bst>

sociais¹⁰³ em benefício da democracia. Neste sentido, a democracia digital teria como finalidade aprimorar e facilitar o acesso a princípios e direitos já garantidos pelos Estados Democráticos contemporâneos, como liberdade de expressão, de opinião e de manifestação, participação política, acesso à informação, transparência, prestação de contas, incremento do pluralismo, representação das minorias e grupos socialmente vulneráveis. Para Eduardo Magrani, a democracia digital consistiria na possibilidade trazida pelas redes digitais de os cidadãos terem um “contato simultâneo e de dupla via”¹⁰⁴ com o poder público. Assim, os meios eletrônicos de comunicação seriam utilizados para auxiliar os cidadãos em seus esforços para participar dos processos decisórios, assim como fiscalizar e controlar as ações dos governantes¹⁰⁵.

Para melhor organização do estudo, alguns autores dividem a temática da democracia digital em dois âmbitos principais: não institucional e institucional¹⁰⁶. O primeiro comporta experiências de engajamento cívico e mobilização política da sociedade, mas sem interação formal com o Estado¹⁰⁷, podendo abranger episódios de campanhas eleitorais, criação de jornais e mídias independentes, criação de plataformas digitais para fins de transparência dos dados públicos, bem como variadas formas de manifestação e debate político, além do surgimento de movimentos sociais em rede, como os explorados no início deste capítulo. Seriam, em resumo, todas as práticas que, promoveriam o fortalecimento de uma “cultura democrática”, principalmente através da proliferação de novos canais para o acesso à informação e o exercício da liberdade de expressão, de manifestação e do debate político. Na linha do explorado por Jack Balkin:

*Democratic culture [...] is not solely concerned with people's ability to be informed about a particular agenda. It is concerned with participation, interaction, and the ability of people to create, to innovate, to borrow ideas and make new ones [...] in a democratic culture, and especially the culture of the Internet, freedom of expression is a dialectical free-for-all, a continuous process of interactivity and innovation, in which culture and discussion move and grow in any number of different directions.*¹⁰⁸

¹⁰³ GOMES, Wilson. Participação política e internet: conceitos fundamentais. In: MAIA, Rousiley Celi Moreira; GOMES, Wilson; MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida (Orgs.). *Internet e Participação Política no Brasil*. Editora Sulina, 2011.

¹⁰⁴ MAGRANI, Eduardo. *Democracia conectada: a internet como instrumento de engajamento político-democrático*. Curitiba. Editora Juruá, 2014, p. 64.

¹⁰⁵ MAGRANI, obra citada, p. 64.

¹⁰⁶ Neste sentido: FARIA (2012) e MAGRANI (2014).

¹⁰⁷ MAGRANI, obra citada, p. 65.

¹⁰⁸ BALKIN, Jack M. *Digital Speech and Democratic Culture: A Theory of Freedom of Expression for the Information Society*. Faculty Scholarship Series. Paper 240, 2004, p.40

Pode-se dizer que iniciativas não institucionais são importantes para impulsionar o debate público, assim como fomentar a transparência e a *accountability* das instituições. No entanto, não tem o condão de estabelecer um canal direto de interação entre sociedade e Estado, capaz de exigir respostas formais das instituições ou mesmo proporcionar uma atuação social mais específica e direcionada sobre os processos de tomada de decisão.

Por outro lado, as iniciativas de democracia digital realizadas no âmbito institucional são, em regra, organizadas e providas por alguma entidade do Estado¹⁰⁹ e possuem a finalidade de estabelecer uma comunicação direta entre os cidadãos e os órgãos públicos, seja para enviar críticas, denúncias, ou sugestões, seja para formalmente influenciar os processos decisórios¹¹⁰. Conforme indicado por Faria, “o fundamento da e-democracia institucional é a viabilização de formas variadas de colaboração entre sociedade e Estado, principalmente no processo de formulação e implementação de políticas públicas”¹¹¹.

Embora o presente trabalho foque na participação, existem muitas iniciativas institucionais destinadas a prover outras atividades, como transparência, acesso a dados abertos, *accountability*, etc. O elo em comum entre essas práticas é o de que elas dependem não só do engajamento político da sociedade, presente nas iniciativas não institucionais, como também da existência de uma estrutura fornecida pelo Estado voltada especificamente para os propósitos de interação digital com o público. Isto demanda não somente uma “sociedade-rede” e “uma esfera pública conectada”, como indicado na introdução desta seção, como também o que seria um “Estado-Rede”. O conceito foi explorado por Hartman, podendo ser definido, em linhas gerais, pelo trecho a seguir:

O Estado-Rede é aquele no qual as TIs, e especialmente a internet, permitem ao poder público estabelecer procedimentos de tomada de decisão em relação a temas relevantes ou de menor complexidade, com verdadeira participação da sociedade civil em razão do caráter de rede da relação comunicacional entre atores públicos e privados. É responsabilidade do Estado, portanto, a criação

¹⁰⁹ 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, 2012. p. 97.

¹¹⁰ Como exemplos, Faria cita a e-votação, a utilização de meios eletrônicos no processo eleitoral e em processos decisórios formais; a e-petição, a apresentação de pedidos e sugestões pelos cidadãos aos órgãos públicos; a e-consulta pública, o recebimento de sugestões e informações da sociedade em agências públicas referentes a determinados assuntos públicos; e o orçamento público digital, por meio do qual cidadãos podem manifestar suas preferências na alocação de recursos públicos. *Ibid.*, p. 108.

¹¹¹ FARIA, obra citada, 2012, p. 107.

e manutenção das condições que permitam o desenvolvimento desses procedimentos.¹¹²

Nesta linha, a implementação de mecanismos de democracia digital institucional também depende de um Governo Aberto, conceito que será explorado mais adiante, neste mesmo capítulo.

Iniciativas de democracia digital institucional podem viabilizar diversas formas de colaboração entre sociedade e Estado, tendo havido um crescimento mundial significativo de experiências voltadas principalmente ao processo de coprodução na elaboração das leis e políticas públicas. A *crowdlaw* se insere neste movimento e consiste na ideia de que parlamentos e instituições públicas em geral trabalham melhor quando encorajam o engajamento cívico, aproveitando novas tecnologias para explorar diversas fontes de opinião, *expertise* e dados em cada estágio do ciclo de elaboração das leis e políticas públicas e aprimorando, assim, sua qualidade e efetividade¹¹³.

A partir da classificação acima indicada, verifica-se que os processos participativos característicos da *crowdlaw* exigem canais diretos de interação entre sociedade e Estado, de modo a garantir que os *inputs* providos pelo público estejam, de algum modo, integrados ao processo legislativo e recebam o devido *feedback* do Parlamento. Diante disso, este trabalho considera que a *crowdlaw* se situa no âmbito da democracia digital institucional, já que essas práticas se propõem a atuar diretamente sobre os processos institucionais de tomada de decisão. Justamente por isso, é necessário que plataformas de *crowdlaw*, ou sejam implementadas pelos Estados, ou, quando decorrem de iniciativas da sociedade civil, estejam, de alguma maneira, integradas a processos participativos institucionalmente reconhecidos.

Neste ponto, cabe observar que diversas plataformas de *crowdlaw* ao redor do mundo partiram de organizações da sociedade civil, seja para facilitar o acesso a processos participativos já institucionalizados pelo Estado, seja para criar novas práticas de interação entre Estado e cidadãos. Um exemplo brasileiro é o aplicativo Mudamos¹¹⁴, criado pelo Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio de Janeiro (ITS – Rio). A plataforma tem como finalidade

¹¹² HARTMAN, Ivar. SOCIEDADE-REDE E O ESTADO-REDE. Revista Brasileira de Meio Ambiente Digital e Sociedade da Informação. Volume 1, Numero 2, São Paulo, Brasil, ano 2014, p. 2 – 47, p. 36.

¹¹³ Texto traduzido e adaptado do Crowdlaw Catalog – GovLab. Disponível em: <https://catalog.crowd.law/about.html#taxonomy>.

¹¹⁴ Acesso disponível em: <https://www.mudamos.org/>

permitir a assinatura eletrônica de projetos de lei de iniciativa popular, e, portanto, busca atuar diretamente sobre um instrumento de participação institucionalmente reconhecido pelo ordenamento jurídico brasileiro, qual seja, a iniciativa popular de lei.

Exemplos de plataformas de *crowdlaw* implementadas pelo Estado brasileiro são os portais e-Democracia e e-Cidadania adotados, respectivamente, pela Câmara e pelo Senado com a finalidade de promover a interação e a participação dos cidadãos sobre o processo legislativo federal. Conforme indicado anteriormente, as ferramentas de participação fornecidas por essas plataformas serão analisadas no terceiro capítulo, justamente com o objetivo de se compreender suas funcionalidades, assim como identificar os impactos produzidos pela participação política digital no processo de elaboração das leis. A partir disso, e tendo em vista que uma das principais preocupações da pesquisa é mensurar os impactos da participação política através dessas plataformas de *crowdlaw*, mostra-se necessária a análise do que, para os fins deste trabalho, se entende como “participação política” e porque o tema da participação política digital é um assunto importante a ser debatido atualmente.

1.2.2 – Resignificando a participação política

Um governo do povo e para o povo é um pressuposto básico de qualquer democracia. No entanto, muito embora esta constatação seja clara, não se pode dizer o mesmo acerca das maneiras que o sistema democrático fornece para que o povo possa, efetivamente, fazer parte do governo¹¹⁵. Apesar da participação social ser uma exigência da democracia, não são claros os caminhos pelos quais o cidadão comum pode participar e, mesmo quando existem mecanismos institucionais, estes não se encontram ao fácil acesso do público, na maioria das vezes. Esta questão é abordada por Beth Noveck em seu livro *Smart Citizens, Smarter State: The Technologies of Expertise and the Future of Governing*. A autora indica ser uma visão comumente aceita o fato do eleitor médio não desempenhar papel algum na elaboração de políticas públicas nem participar substantivamente das decisões democráticas que ocorrem para além do voto nas urnas¹¹⁶.

¹¹⁵ NOVECK, Beth Simone. *Smart Citizens, Smarter State: The Technologies of Expertise and the Future of Governing*. Boston, MA: Harvard University Press, 2015, p. 78.

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 78.

Essa lógica redutivista¹¹⁷ da participação social ocorreria por dois motivos principais, que podem ser identificados na análise de Noveck. Inicialmente, porque ainda hoje prevalece a visão de que o governo é um domínio de profissionais e que os cidadãos não possuiriam nem o conhecimento nem a competência necessária para a tomada de decisão ou para a implementação de ações construtivas¹¹⁸. Esse entendimento estaria presente em parte da teoria política e seria responsável pela permanência de um modelo fechado de governança (“*closed-door institutions*”¹¹⁹). A partir disso, a autora identifica e examina três principais grupos de críticas geralmente levantadas por parte da teoria política em relação à participação social: a de que a participação é ineficiente (*participatory inefficiency*); de que existiria uma patologia deliberativa (*deliberative pathology*); e de que os cidadãos não teriam o conhecimento necessário para participar (*citizen illiteracy*).

O segundo motivo dessa participação reduzida, seria o fato de que, mesmo aqueles que encaram a participação social de forma otimista, não teriam indicado modelos concretos para sua viabilização. Ou seja, segundo Noveck, haveria uma lacuna nas próprias teorias democráticas participativas em identificar e sugerir arranjos institucionais para integrar os cidadãos nos processos de tomada de decisão¹²⁰. Esses dois aspectos do modelo atual de participação, identificados por Noveck, serão analisados a seguir.

Neste momento, cabe observar que, como também ressaltado pela autora, a internet e as tecnologias digitais desencadearam novas possibilidades de reconfiguração dos processos participativos. Justamente por isso, a análise do modelo atual será contrastada com apontamentos acerca da função que a tecnologia pode desempenhar para a transformação dessa lógica “redutivista” de participação social.

1.2.2.1 - Críticas e potencialidades da participação social

Conforme indicado anteriormente, Beth Noveck identifica e contra-argumenta três principais críticas à participação social veiculadas pela teoria política contemporânea, as quais serão analisadas a seguir.

¹¹⁷ A autora não utiliza essa denominação. Aplico o termo lógica redutivista por compreender que este pode expressar a ideia embutida na crítica de Beth Noveck.

¹¹⁸ Ibid., p. 77.

¹¹⁹ Ibid., p. 78.

¹²⁰ Ibid., p. 78.

1.2.2.1.1 - A participação é ineficiente

O primeiro grupo de críticas alega que a participação social seria ineficiente (*participatory inefficiency*¹²¹). Conforme apontado por Noveck, se trata de uma linha de discussão dominante no pensamento econômico e social do século XX: “Grandes organizações exigem gerenciamento profissional e hierárquico para funcionar eficientemente” e “a sociedade moderna seria complexa demais para que os cidadãos possam participar de maneira eficiente”.

Verifica-se que, ao longo dos últimos séculos, foi esta a estrutura aplicada aos sistemas econômicos, sociais e também aos governos por ser entendida como a dinâmica que melhor facilitaria o fluxo de informações e a organização de tarefas. Segundo a autora, o modelo econômico industrial dominado por corporações hierarquicamente organizadas teria influenciado também o *design* das instituições governamentais¹²². Uma estrutura hierárquica seria, portanto, necessária para se governar eficientemente e solucionar problemas complexos.

Ocorre que a ideia de hierarquia no governo gera, inevitavelmente, uma centralização do poder decisório, o que, conseqüentemente, limita a ampla participação do público. É certo que, durante muito tempo, o modelo hierárquico e centralizado de tomada de decisão foi não só a melhor estrutura para a organização governamental, como, talvez, a única possível. Antes do advento da internet seria pouco provável imaginar que um grande número de indivíduos pudesse se envolver em alguma atividade conjunta sem a presença de um líder para a coordenação da tarefa a ser realizada. Também seria pouco provável supor que diversos participantes poderiam contribuir com suas ideias e que essa variedade de demandas pudesse ser sintetizada e incorporada à decisão final. No entanto, conforme apontado por Noveck, com o advento da internet, teria havido uma quebra de paradigmas neste sentido e a possibilidade de se adotar uma maior descentralização dos processos decisórios, sem que isso comprometa a efetividade dos mesmos.

¹²¹ NOVECK, Beth Simone. *Smart Citizens, Smarter State: The Technologies of Expertise and the Future of Governing*. Boston, MA: Harvard University Press, 2015, p. 87.

¹²² *Ibid.*, p. 87.

Complementando a análise da autora, cabe observar que essa é uma realidade que tem se verificado nos mais diversos campos, com o surgimento de produções *peer to peer*, práticas de *crowdsourcing*¹²³ e a proliferação de plataformas *wiki*. A *wikipedia* e as redes sociais como Facebook, Twitter e Instagram são exemplos de plataformas cujo conteúdo é criado, editado e atualizado constantemente, por seus próprios usuários. Para além de fins informativos e de interação, a tecnologia também tem sido utilizada para a construção de tarefas complexas.

O *crowdsourcing*, que em tradução literal significa “fonte de informações de uma multidão”, consiste na utilização de plataformas digitais para que diversas pessoas possam participar no desenvolvimento conjunto de alguma tarefa ou produto. Este termo foi inicialmente cunhado para descrever práticas de empresas que passaram a organizar chamadas abertas para que o público em geral pudesse contribuir com ideias e sugestões relativas ao aprimoramento de seus produtos e serviços. Grandes corporações como IBM, Nokia, Wikipedia, Amazon, Skype e Google passaram a reconhecer no *crowdsourcing* uma oportunidade de angariar talentos e identificar soluções criativas e sustentáveis para seus negócios¹²⁴.

Pesquisas revelam que produtos e serviços que incluem a participação externa no processo de produção aumentam o reconhecimento da marca e a satisfação do consumidor¹²⁵. Essas novas práticas inauguraram um processo de remodelagem das estruturas das empresas, que, além de se tornarem mais abertas a ideias externas, passaram a investir na solução de problemas e na prestação de serviços de maneira colaborativa e descentralizada¹²⁶.

¹²³ Neste sentido, ver: HOWE, Jeff. *Crowdsourcing: Why the Power of the Crowd Is Driving the Future of Business*, Crown Business, 2009; TAPSCOTT, Don & WILLIAMS, Anthony, D. *Wikinomics: Como a Colaboração em Massa Pode Mudar o seu Negócio*, Editora Nova Fronteira, 2007.

¹²⁴ Existe uma literatura crescente sobre o uso de *crowdsourcing* para permitir a inovação aberta e a realização de atividades em grupo. Relatório do Govlab (NYU) cita o trabalho de acadêmicos como Karim Lakhani, Kevin Boudreau, Henry Chesbrough e John Prpic, sobre o papel do público em promover inovação nas empresas e nos negócios.

¹²⁵ “Crowdsourcing studies show that products or services that include consumer participation in the production process can increase brand recognition, customer satisfaction, and loyalty”. LIU, Helen K. *Crowdsourcing Government: Lessons from Multiple Disciplines*. *Public Administration Review*, Vol. 77, Iss. 5, pp. 656–667, 2017, p. 658.

¹²⁶ Segundo Tapscott e Williams, quatro princípios definem como as empresas do século XXI competem: abertura, *peering*, compartilhamento e ação global. “Elas são muito diferentes das multinacionais hierárquicas, fechadas, cheias de segredos e isoladas que dominaram o século anterior” (TAPSCOTT, Don & WILLIAMS, Anthony, D. *Wikinomics - Como a Colaboração em Massa Pode Mudar o seu Negócio*. Editora Nova Fronteira, 2007, p. 43.

O recurso a essa ferramenta passou também a ser amplamente utilizado em outros domínios, como em redes de pesquisa destinadas à resolução de questões sociais complexas¹²⁷. Como exemplo, plataformas como o *SciStarter*, *CrowdCrafting* e *Safecast* são utilizadas para promover coleta e análise de dados ambientais por cientistas e cidadãos do mundo inteiro. Verifica-se que, em sua aplicação aos negócios e à ciência, o *crowdsourcing* demonstrou ter um efeito perceptível na velocidade, precisão e diversidade de ideias geradas, assim como na capacidade de resolver problemas¹²⁸. Se está transformando a sociedade, os negócios e até mesmo a ciência, qual seria o potencial também para o aprimoramento dos governos?

Agora, o *crowdsourcing* também tem sido experimentado no setor público, como fonte de ideias, experiências e informações destinadas à elaboração de leis e políticas públicas. A partir disso, um novo campo de pesquisa se abre, destinado a explorar os impactos dessa prática na solução de problemas públicos e no aprimoramento da democracia. Como exemplo, cita-se o trabalho de Tanja Aitamurto, no livro *Crowdsourcing for Democracy: A New Era in Policy-Making* (2012). Na obra, são estudados casos de aplicação do *crowdsourcing* na elaboração de uma nova constituição para a Islândia e no orçamento participativo da cidade de Chicago (EUA).

Embora o movimento seja recente, pesquisas preliminares demonstram que a abertura do processo de elaboração das leis e políticas públicas a fontes externas está levando a resultados positivos na tomada de decisões¹²⁹. Nos Estados Unidos, por exemplo, o programa *Peer to Patent* implementado pela administração federal se beneficiou da *expertise* dos cidadãos para melhorar o exame de patentes¹³⁰. Na Finlândia, o *crowdsourcing* foi utilizado para reformar a lei federal de tráfego não rodoviário¹³¹. Também no Brasil, o *crowdsourcing* foi

¹²⁷ Plataformas como o SciStarter, CrowdCrafting e Safecast são utilizadas para promover coleta e análise de dados ambientais por cientistas e cidadãos do mundo inteiro.

¹²⁸ *Crowdlaw: Online Public Participation in Lawmaking*. Relatório do GovLab (NYU) em parceria com *The Governance Innovation Clinic* (Yale Law School). Disponível em: <http://www.thegovlab.org/static/files/publications/crowd-law.pdf>

¹²⁹ *Crowdlaw: Online Public Participation in Lawmaking*. Relatório do GovLab (NYU) em parceria com *The Governance Innovation Clinic* (Yale Law School), p. 63.

¹³⁰ O caso é analisado por Noveck nos livros: *Smart Citizens, Smarter State: The Technologies of Expertise and the Future of Governing*. Boston, MA: Harvard University Press, 2015; e *Wiki Government: How Technology Can Make Government Better, Democracy Stronger, and Citizens More Powerful* (Brookings Publications (All Titles)). Brookings Institution Press, 2009.

¹³¹ O caso é analisado por Tanja Aitamurto e Helene Landemore no artigo *Crowdsourced Deliberation: The Case of the Law on Off-Road Traffic in Finland*. *Policy & Internet* 8:2 (June 2015): 174-196. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/poi3.115/abstract>.

aplicado para a elaboração do Marco Civil da Internet¹³², que, devido à sua qualidade, passou a ser reconhecido internacionalmente como modelo de regulamentação da internet a ser seguido por demais países¹³³. Estes casos demonstram a possibilidade de descentralização dos processos decisórios, tornando-os mais inclusivos.

Para Noveck, a hierarquia seria apenas uma das formas de se organizar o fluxo de informações e controle em determinado sistema¹³⁴ e a internet teria permitido a adoção de modelos mais horizontais e descentralizados. Conforme indicado por Yochai Benkler (2006), a internet teria possibilitado o surgimento de um novo modelo de organização, ao qual o autor denomina de “produção colaborativa” (*commons-based peer-production*). Nesse modelo, um grande número de indivíduos é capaz de desenvolver, de forma bem-sucedida e colaborativa, projetos de larga escala¹³⁵. Cristiano Faria apresenta um resumo da ideia de Benkler a respeito do mecanismo do trabalho colaborativo:

Para funcionar bem, determinado projeto colaborativo necessita apresentar três elementos [...]: modularidade, granularização e custo de integração. A modularidade implica a possibilidade de se dividirem as tarefas em componentes ou módulos a serem produzidos independentemente das outras partes e futuramente concatenados para formar o todo. O projeto colaborativo também deve permitir a granularização de atividades, ou seja, os colaboradores podem oferecer contribuições pequenas ou maiores, superficiais ou profundas, em doses individuais, de forma incremental e assíncrona. E os sistemas de produção colaborativa teriam a qualidade de acumular e organizar esses variados esforços realizados por diferentes pessoas, com diferentes capacidades e em diferentes momentos. Para que tudo isso funcione na formação de um todo coerente, o custo de integração precisa ser baixo, ou seja, os variados inputs recebidos para a construção do projeto devem encaixar-se com mínima intervenção humana, de forma a eliminar com facilidade contribuições mal elaboradas, nocivas ou intempestivas¹³⁶.

¹³² Para uma análise do caso, ver: AFFONSO, Carlos Souza; LEMOS, Ronaldo; STEIBEL, Fabro. *Notes on the creation and impacts of Brazil's Internet Bill of Rights, The Theory and Practice of Legislation*, 2017. Artigo disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/20508840.2016.1264677>. E também: AFFONSO, Carlos Souza; LEMOS, Ronaldo. *Marco civil da internet: construção e aplicação*. Editora Associada Ltda, Juiz de Fora, 2016.

¹³³ Como exemplo, cite-se que o relator especial das Nações Unidas (ONU), Frank La Rue indicou o Marco Civil como modelo a ser seguido internacionalmente. Notícia disponível em: <https://nacoesunidas.org/projeto-brasileiro-de-marco-civil-da-internet-e-modelo-internacional-diz-relator-da-onu/>

¹³⁴ No original, em inglês: “[...] hierarchy in and of itself is but is one way to organize the flow of information and control in a system”. NOVECK, Beth Simone. *Smart Citizens, Smarter State: The Technologies of Expertise and the Future of Governing*. Boston, MA: Harvard University Press, 2015, p. 87.

¹³⁵ 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, 2012. p. 73.

¹³⁶ *Ibid.*, p. 77-78.

No capítulo 3, será abordado como o potencial colaborativo das redes foi incorporado pelas plataformas de *crowdlaw* implementadas no Brasil, gerando novas possibilidades de participação e influência dos cidadãos no processo legislativo, assim como o potencial de descentralizar as decisões do Parlamento.

1.2.2.1.2 - Patologia deliberativa

O segundo grupo de críticas veiculado pela teoria política contemporânea acerca do engajamento político popular seria a da “patologia deliberativa” (*deliberative pathology*). Os argumentos levantados indicam que não seria possível uma participação organizada, já que não haveria modelos disponíveis para se criar grupos deliberativos e funcionais, seja qual for a escala¹³⁷. A dinâmica de grupos, seja presencial ou virtual, se tornaria facilmente problemática¹³⁸ pelo fato de que cria diversos entraves a uma deliberação racional e construtiva.

O primeiro deles seria a polarização do debate¹³⁹. O termo é utilizado para designar o fato de que, a partir da interação nos grupos, ao invés dos participantes convergirem para uma visão mais equilibrada da questão, passariam a adotar pontos de vista mais extremos do que os que seriam adotados individualmente. Neste sentido, pesquisas revelam que, em questões políticas, é comum que se formem dois grupos de discussão opostos, que, na maioria das vezes, não interagem entre si. Além do problema da polarização, outros entraves para se efetivar experiências bem-sucedidas de deliberação seria o fato de que existe uma propensão das pessoas a ignorarem provas e evidências que contradigam suas noções preconcebidas¹⁴⁰ e o de que haveria um “efeito silenciador”¹⁴¹ de opiniões majoritárias sobre aquelas pessoas que possuem um ponto de vista minoritário sobre determinado tema¹⁴².

¹³⁷ NOVECK, Beth Simone. *Smart Citizens, Smarter State: The Technologies of Expertise and the Future of Governing*. Boston, MA: Harvard University Press, 2015, p. 84.

¹³⁸ Noveck indica que a questão da patologia das dinâmicas de grupo é estudada por psicólogos sociais, com destaque para o *Research Center for Group Dynamics* da Universidade de (MIT). Existe uma extensa literatura no campo da psicologia social cognitiva e teoria da decisão comportamental que revela os desafios e disfunções para se implementar dinâmicas de grupo bem-sucedidas.

¹³⁹ A preocupação foi levantada por Cass Sunstein em diversos artigos: “Garbage in, garbage out? Some Micro Sources of Macro Errors”, “Deliberative Trouble?”, “Why groups go to extremes” e “The Law of Group Polarization”. Também, em seu recente livro *#Republic*.

¹⁴⁰ Farta literatura no campo da psicologia social cognitiva e da teoria da decisão comportamental revelam essa questão. NOVECK, Beth Simone. *Smart Citizens, Smarter State: The Technologies of Expertise and the Future of Governing*. Boston, MA: Harvard University Press, 2015, p. 85.

¹⁴¹ Conceito explorado pela cientista política Noelle-Neumann, em seu livro “Espiral do silêncio: Opinião pública: Nosso tecido social”, originalmente publicado em 1982.

¹⁴² NOVECK, obra citada, p. 85.

Todas essas questões, realmente, são entraves para um debate racional produtivo, que possa ser traduzido em razões e informações úteis para a tomada de decisão. Ocorre que estes problemas não são novos, tampouco uma exclusividade da participação cidadã. Pode-se dizer que esses desafios se encontram no cerne de toda e qualquer dinâmica de grupo, particularmente nas relações travadas no campo político. Conforme indicado por Noveck em seu artigo *Democracy of groups*, “o grupo, em sua miríade de formas é a unidade básica da organização social e política”¹⁴³. Organizações de todos os tipos dependem do trabalho das equipes, o que necessariamente envolve a troca de razões e informações entre pessoas e grupos com ideologias e visões de mundo distintas.

Neste sentido, verifica-se que o próprio debate político parlamentar é pautado por dinâmicas de grupos. A atividade de elaboração das leis exige, naturalmente, a deliberação coletiva, bem como negociações e arranjos entre os diversos grupos (partidos, frentes parlamentares ou bancadas¹⁴⁴, blocos parlamentares¹⁴⁵ e *lobbies*¹⁴⁶) que atuam sobre esse processo. A partir disso, parece razoável compreender que as dificuldades atinentes à deliberação não são problemas exclusivos da participação social, mas sim desafios de todo e qualquer exercício de deliberação democrática, inclusive o realizado dentro das instituições estatais. A polarização do debate, o efeito silenciador de minorias e a negligência sobre evidências que contradigam noções preconcebidas são fatores amplamente presentes nas próprias deliberações ocorridas no âmbito do sistema político.

Tomando como exemplo o debate parlamentar no Congresso Nacional, verifica-se que este, muitas vezes, é orientado por grupos de grande influência na ação legislativa, que, muitas das vezes, enfrentam embates polarizados, pelo fato de defenderem interesses radicalmente divergentes. Este é o caso dos embates ocorridos entre a “bancada ruralista” e a “bancada do meio ambiente”, por exemplo. A partir disso, nota-se que, a divisão do Parlamento em grupos

¹⁴³ NOVECK, Beth Simone. *A democracy of groups*. First Monday, volume 10, nº 11, nov. 2005. Disponível em: <https://firstmonday.org/article/view/1289/1209>.

¹⁴⁴ As frentes parlamentares são agrupamentos de parlamentares que atuam de modo unificado em função de interesses comuns, independentemente do partido político ao qual pertençam. Esses grupos passaram a ser popularmente chamados de “bancadas”.

¹⁴⁵ O bloco é formado pela união de dois ou mais partidos. Atualmente, a Câmara dos Deputados, por exemplo, conta, no total, com três blocos parlamentares.

¹⁴⁶ O *lobby* pode ser entendido como a atividade de grupos organizados “que tem como objetivo influenciar a formulação de leis ou de políticas públicas tanto no âmbito do Poder Executivo quanto no do Legislativo, através de comunicações orais ou escritas”. ESTEVES, Luiz Fernando Gomes. *Processo Legislativo no Brasil*. Belo Horizonte (MG): Letramento, 2018, p. 31.

com interesses pré-definidos e, muitas vezes, opostos é representativa da polarização que gira em torno de muitos dos debates ali travados.

Curiosamente, as críticas feitas à participação social são as mesmas que podem ser veiculadas em relação à deliberação ocorrida no âmbito do sistema político. Negar a participação social não seria, portanto, evitar esses desafios, já que eles vão continuar existindo na própria dinâmica estatal. Assim, se existe uma “patologia” inerente à deliberação, as instituições democráticas não estão livres dela. Há, portanto, que se procurar formas de minimizar essas tendências, e de estabelecer mecanismos produtivos de deliberação.

1.2.2.1.3 - Os cidadãos não possuem conhecimento

O terceiro grupo de críticas direcionado à participação cidadã é identificado por Noveck como “*citizen illiteracy*”, termo que designaria a falta de instrução dos cidadãos para opinar sobre questões políticas. Segundo esta visão, as pessoas não possuiriam o treinamento, a disposição ou as habilidades tidas por profissionais do governo, o que justificaria a exclusão de cidadãos comuns dos processos de decisão estatal. Conforme indicado pela autora, a visão de que os cidadãos são desinformados e incompetentes para participar dos processos públicos de tomada de decisão é veiculada desde filósofos antigos como Platão e Aristóteles, a autores como “os federalistas”, John Stuart Mill, e, mais recentemente, acadêmicos da *rational-choice theory* (Bryan Caplan, Ilya Somin, entre outros). Segundo estes autores, a exclusão da maior parte da população dos processos decisórios seria justificada pelo argumento de que cidadãos comuns não possuem as habilidades ou inteligência necessária para tanto¹⁴⁷.

No entanto, Noveck contra-argumenta essas críticas indicando que, de modo geral, os critérios utilizados para se aferir a competência dos cidadãos não são adequados. O argumento predominante veiculado atualmente para atestar a incompetência das pessoas para opinar em questões políticas seria o de que os eleitores não possuem conhecimento sobre as “regras do jogo político”. Isto é, quando os teóricos se referem à ignorância dos cidadãos, estão geralmente se referindo à falta de conhecimento sobre a dinâmica da política, compreensão sobre funções dos agentes públicos, competências dos diversos ramos do governo, regras jurídicas e eleitorais. Na visão de Somin, por exemplo, conhecimento político seria a “consciência de questões

¹⁴⁷ NOVECK, Beth Simone. *Smart Citizens, Smarter State: The Technologies of Expertise and the Future of Governing*. Boston, MA: Harvard University Press, 2015, p. 80.

factuais relacionadas à política e políticas públicas. Isso inclui conhecimento de questões políticas específicas e líderes... amplos elementos estruturais do governo... e os elementos de ideologias políticas concorrentes"¹⁴⁸. Assim, a “*expertise* política” seria totalmente auto-referencial, e limitadamente definida como a compreensão das regras que moldam os “arranjos institucionais atuais”¹⁴⁹.

Ocorre que esta é uma forma limitada de se aferir o conhecimento das pessoas, e quando se trata de participação política para além do momento eleitoral, é necessário que sejam levadas em consideração as distintas formas de conhecimento existentes, bem como as diversas habilidades profissionais e práticas que o público possui e poderia oferecer para a elaboração das políticas públicas. Neste sentido, uma questão que parece ser especialmente importante é o fato de que o conhecimento tido como necessário para que os cidadãos elejam seus representantes pode ser totalmente diferente do conhecimento necessário para participar diretamente da elaboração de determinada lei ou política pública. Conforme apontado por Noveck, a visão de autores que, como Somin, focam em comportamento eleitoral¹⁵⁰, tende a “negligenciar a gama mais ampla de capacidades humanas e minimizar sua relevância”¹⁵¹.

O fato de as pessoas possuírem habilidades e *know-how* relevantes para o governo, que poderiam ser usadas para resolver problemas, criar bens públicos ou prestar serviços, simplesmente não é levado em consideração para que se compreenda a existência de uma inteligência cívica. A perícia, ou experiência dos cidadãos com cuidados de saúde, transporte ou educação, ou suas habilidades na agricultura, na ciência [...] não fazem parte da discussão porque não há nem mesmo um vislumbre de reconhecimento de que a participação política no governo poderia se estender além do voto¹⁵².

A autora cita ainda que, de forma geral, mesmo os teóricos que não condenam a participação negligenciam o fato de que os cidadãos podem trazer habilidades, *expertise* e experiência do “mundo real” para resolver problemas complexos¹⁵³. No entanto, verifica-se que

¹⁴⁸ SOMIN, Ilya citado por NOVECK, Beth Simone. *Smart Citizens, Smarter State: The Technologies of Expertise and the Future of Governing*. Boston, MA: Harvard University Press, 2015, p. 82.

¹⁴⁹ NOVECK, obra citada, p. 83.

¹⁵⁰ No inglês: “*voting behavior*”.

¹⁵¹ NOVECK, obra citada, p. 83.

¹⁵² No original: *The fact that people might possess skills and know-how relevant to governing that could be used to solve problems, create public goods, or deliver services simply does not factor into consideration of civic intelligence. Their expertise, or experiences, with health care or transportation or education, or their skills in agriculture or Science or ditch digging are not part of the discussion because there is not even a glimmer of recognition that political participation in governing could extend beyond voting*. Ibid., p. 83.

¹⁵³ “*Even deliberative democrats who focus on creating informed polls, and who have argued for establishing a national holiday dedicated to political debate, focus on educating citizens about politics as their aim, not being educated by citizens about problem solving*”. Ibid., p. 83.

a estrutura de redes e as ferramentas de *crowdsourcing* e *wikis* permitiram não só a realização do trabalho coletivo de forma organizada e eficiente, mas indicaram que o conhecimento pode ser melhor construído a partir da agregação de várias mentes, enunciando a existência de uma inteligência coletiva¹⁵⁴.

Tais práticas nos levam a questionar como essa mudança de paradigmas em nosso modo de nos organizarmos em sociedade poderá transformar a relação entre cidadãos e Estado. Essas inovações podem ser empregadas para a construção de governos mais inteligentes, conectados e interativos? Pesquisas recentes indicam que o governo de diversos países passou a reconhecer o potencial do *crowdsourcing* para engajar um maior número de participantes na tomada de decisões públicas e, assim, gerar melhores serviços públicos com menores custos¹⁵⁵.

Assim como a moderna empresa multinacional obtém ideias, peças e materiais de uma vasta rede externa de clientes, pesquisadores e fornecedores, os governos devem aprimorar sua capacidade de integrar habilidades e conhecimentos de múltiplos participantes para atender às expectativas de uma resposta mais eficiente e uma forma mais responsável de governança¹⁵⁶.

Esse novo tipo de organização tem nos revelado que uma multidão de pessoas atuando em rede pode gerar resultados mais produtivos e inteligentes do que um pequeno grupo de especialistas agindo de modo concentrado. Segundo Geoff Mulgan, cada indivíduo, organização ou grupo poderia prosperar com mais sucesso se aproveitasse o poder presente nessa inteligência¹⁵⁷. Conforme indicado por Noveck, “a tecnologia é apenas um meio para o fim de mudar a forma como trabalhamos – de encontrar maneiras práticas de tirar proveito da inteligência, habilidades e conhecimento de outras pessoas”¹⁵⁸. Como será verificado no capítulo 3, a *crowdlaw* tem como finalidade explorar o potencial tecnológico justamente para

¹⁵⁴ Conceito difundido por Pierre Lévy. Neste sentido, ver: LÉVY, Pierre. *Cibercultura*. Tradução de Carlos Irineu da Costa. São Paulo: Ed. 34, 1999; MULGAN, Geoff. *Big Mind: How collective intelligence can change our world*. Princeton University Press, 2018.

¹⁵⁵ LIU, Helen K. *Crowdsourcing Government: Lessons from Multiple Disciplines*. *Public Administration Review*, Vol. 77, Iss. 5, pp. 656–667, 2017, p. 657.

¹⁵⁶ Open Government. O’Reilly, 2013, p. 16.

¹⁵⁷ “[...] every individual, organization, or group could thrive more successfully if it tapped into a bigger mind - drawing on the brainpower of other people and machines”. MULGAN, Geoff. *Big Mind: How collective intelligence can change our world*. Princeton University Press, 2018, p. 2.

¹⁵⁸ NOVECK, Beth Simone. *Defining Open Government*. Blog post. Disponível em: <http://caims.typepad.com/blog/2011/04/whats-in-a-name-open-gov-we-gov-gov-20-collaborative-government.html>.

construir caminhos de se utilizar da gama de habilidades e conhecimento dos cidadãos para aprimorar a qualidade e a efetividade das leis e políticas públicas.

1.2.2.2 - Limites das teorias democráticas participativas

Verifica-se que, se parte da teoria política é pessimista com relação à participação, em meados do século XX se observa o surgimento de modelos participativos e deliberativos de democracia, que enfocam a combinação dos conceitos de representação e participação¹⁵⁹, advogando pela existência de mecanismos que possibilitem a influência dos cidadãos no processo político, para além do sufrágio eleitoral.

No entanto, Beth Noveck alerta para os limites das próprias teorias participativas, que teriam se omitido em identificar modelos concretos para se implementar a participação na prática. A crítica da autora pode ser encontrada tanto em seu livro mais recente *Smart Citizens, Smarter State: The Technologies of Expertise and the Future of Governing* (2015), como no anterior, *Wikigovernment: How Technology Can Make Government Better, Democracy Stronger, And Citizens More Powerful* (2009)¹⁶⁰. Noveck cita que, de forma geral, mesmo as teorias que defendem a participação dos cidadãos no processo político fornecem poucos fundamentos práticos para que as instituições possam integrar a participação cívica no processo formal de tomada de decisão. Segundo a autora:

[...] muitos teóricos da democracia participativa ficam aquém de imaginar instituições reais que promovam formas densas de experiência e engajamento democrático. Mesmo os democratas deliberativos, que aprofundam o valor do engajamento cidadão por meio do diálogo, através de processos de comentários públicos, referendos ou pesquisas, limitam o engajamento dos cidadãos a perguntar às pessoas como elas se sentem sobre as políticas feitas por outros. Os democratas deliberativos não buscam alavancar o que o público sabe para informar e moldar como essas políticas são tomadas em primeiro lugar. Esse pensamento – vamos chamá-lo de fundamentalismo deliberativo – relega o engajamento dos cidadãos ao campo da conversa e a participação ao campo da sociedade civil. Não se admite que a especialização seja amplamente distribuída na sociedade e que as pessoas possuam talentos úteis para a governança¹⁶¹.

¹⁵⁹ CARPENTIER, Nico. *The concept of participation. If they have access and interact, do they really participate?* Revista Fronteiras - estudos midiáticos. Vol. 14 N° 2 - maio/agosto 2012, p. 167.

¹⁶⁰ NOVECK, Beth Simone. *Wiki Government: How Technology Can Make Government Better, Democracy Stronger, and Citizens More Powerful* (Brookings Publications (All Titles)). Brookings Institution Press, 2009. Edição do Kindle.

¹⁶¹ No original em inglês: “It is also painfully evident among many theorists of participatory democracy, whose vision falls short of imagining real institutions that promote thick forms of democratic experience and engagement.

Verifica-se que a teoria da democracia deliberativa, de modo geral, encoraja as pessoas a debaterem umas com as outras sobre questões de interesse público. Tomando como referência a teoria do discurso de Habermas, Noveck indica que “a troca fundamentada do discurso por diversos indivíduos representativos do público em geral produz uma cultura política mais robusta e uma democracia mais saudável”¹⁶². No entanto, muito embora a deliberação possa fomentar uma cultura democrática, a autora aponta que há pouca esperança de que a deliberação na esfera social irá afetar as decisões na esfera política¹⁶³. Isto porque, apesar da esfera pública ser caracterizada pelo debate, este não ocorre diretamente entre o público e o governo¹⁶⁴. Ao invés disso, o diálogo é intermediado pela televisão, rádio e demais meios de comunicação, de modo que a “opinião pública” advinda da sociedade civil é filtrada pelas mídias de massa e, a partir disso, poderia então adquirir alguma chance de influenciar a agenda política. Na leitura de Noveck a respeito das teorias deliberativas, especialmente do pensamento de Habermas, a sociedade civil e as instituições governamentais estariam separadas por “um amplo abismo de conversação que só a mídia de massa pode atravessar”¹⁶⁵.

Em complemento à abordagem de Noveck, se observa que a partir do advento da internet, a expectativa inicial era de que a nova estrutura comunicativa expandiria o alcance dos cidadãos sobre o sistema político, já que as demandas sociais veiculadas nas redes seriam finalmente observadas por uma audiência mundial¹⁶⁶. No entanto, assim como no espaço físico, não há garantias de que os debates virtuais serão considerados na esfera política. As pessoas expressam suas opiniões nas redes sociais, participam de fóruns de debate e assinam petições *online*. Todavia, a variedade de canais, por si só, não conecta este conglomerado de opiniões a

*Even deliberative democrats, who profound the value of citizen engagement through dialog, wheter through public comment processes, referenda, or polls, limit citizen engagement to asking people how they feel about policies made by others. Deliberative democrats do not seek to leverage what the public knows to inform and shape how those policies get made in the first place. This thinking – let’s call it deliberative fundamentalism – relegates citizen engagement to the realm of talk and participation to the realm of civil society. It does not accept that expertise is widely distributed in society and that people possess talents useful to governance”. NOVECK, Beth Simone. *Smart Citizens, Smarter State: The Technologies of Expertise and the Future of Governing*. Boston, MA: Harvard University Press, 2015, p. 92-93.*

¹⁶² HABERMAS, Jürgen citado por NOVECK, Beth. *Wiki Government: How Technology Can Make Government Better, Democracy Stronger, and Citizens More Powerful* (Brookings Publications (All Titles)) (p. 36). Brookings Institution Press. Edição do Kindle.

¹⁶³ NOVECK, Beth. *Smart Citizens, Smarter State: The Technologies of Expertise and the Future of Governing*. Boston, MA: Harvard University Press, 2015, p. 93.

¹⁶⁴ *Ibid.*, p. 93.

¹⁶⁵ No original: “*a wide conversational chasm that only mass media can bridge*”. NOVECK, Beth Simone. *Smart Citizens, Smarter State: The Technologies of Expertise and the Future of Governing*. Boston, MA: Harvard University Press, 2015, p. 94.

¹⁶⁶ HINDMAN, Matthew. *The Myth of Digital Democracy*. Princeton University Press, 2009, p. 16.

alguma ação ou interação específica com o governo. Neste sentido, pesquisa realizada por Matthew Hindman (2009) constatou que não haveria evidências de que o debate *online* estivesse alcançando relevância política¹⁶⁷. Portanto, como ressaltado pelo autor, há uma grande diferença entre falar e ser ouvido. Com isso, parece razoável afirmar que a mera deliberação *online* não atinge as exigências práticas de resolução de problemas ou mesmo a definição da agenda governamental. Conforme abordado por Noveck:

Em teoria, convocar pessoas de diversos pontos de vista pode ter um impacto benéfico na política – supondo que o sistema político esteja estruturado para traduzir esses pontos de vista em participação significativa na tomada de decisões. Mas, na prática, a conversa cívica é amplamente desconectada do poder¹⁶⁸.

Com base nisso, verifica-se que o debate político entre os cidadãos fica muito mais no âmbito da construção de uma “cultura democrática” do que propriamente no estabelecimento de um efetivo diálogo entre sociedade e governo. Assim, retomando a crítica de Noveck, o papel do público nas teorias deliberativas seria apenas o de conferir legitimidade às decisões, mas não prover informações ou interferir diretamente no processo decisório. A lógica de participação propagada pelas teorias deliberativas estaria dissociada do poder e da ação¹⁶⁹, motivo pelo qual Noveck afirma que essas teorias “não alcançam o suficiente” (“*does not reach far enough*”)¹⁷⁰.

Por outro lado, a autora afirma que teóricos que advogam pela implementação de mecanismos de democracia direta (ou semidireta)¹⁷¹ geralmente iriam no extremo oposto,

¹⁶⁷ Ibid., p. 16.

¹⁶⁸ No original: “*In theory, convening people of diverse viewpoints can have a beneficial impact on policy - assuming that the political system is structured to translate those viewpoints into meaningful participation in decisionmaking. But in practice, civic talk is largely disconnected from power*”. NOVECK, Beth Simone. *Wiki Government: How Technology Can Make Government Better, Democracy Stronger, and Citizens More Powerful* (Brookings Publications (All Titles)) (p. 37). Brookings Institution Press. Edição do Kindle.

¹⁶⁹ NOVECK, Beth Simone. *Smart Citizens, Smarter State: The Technologies of Expertise and the Future of Governing*. Boston, MA: Harvard University Press, 2015, p. 93.

¹⁷⁰ Idem. *Wiki Government: How Technology Can Make Government Better, Democracy Stronger, and Citizens More Powerful* (Brookings Publications (All Titles)) Brookings Institution Press, 2009, p. 36. Edição do Kindle.

¹⁷¹ Referendos são citados por Noveck como mecanismos de democracia direta, no entanto, parte da literatura os caracteriza como mecanismos de democracia semidireta, por haver algum tipo de intermediação dos representantes. Cabe observar que, tanto mecanismos de democracia direta (como *initiatives* e *recalls*) como de democracia semidireta (como plebiscitos, referendos e leis de iniciativa popular) podem ser genericamente compreendidos como instrumentos de democracia partitipativa. Neste sentido, ver: MELLO, Humberto Laport de. *A democracia participativa e sua institucionalização pela ordem constitucional de 1988: propostas de desenvolvimento e parâmetros de aplicação do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular*. 2013. 359 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

propondo que os cidadãos possam interferir diretamente no processo de tomada de decisão, através do voto. Nestes casos, a participação dos cidadãos ocorre por meio de referendos, *initiatives* e *recalls*¹⁷² (instrumentos citados por Noveck), podendo também ser incluído o plebiscito nessa categoria¹⁷³. Cabe observar que, no caso de plebiscitos e referendos, por exemplo, são realizadas consultas públicas para que toda a população de determinado ente federativo decida – através do voto – qual deve ser a decisão a ser tomada pelo Poder Público, a respeito de determinada matéria. Tendo em vista tratarem-se de consultas em larga escala, existem uma série de desafios estruturais para que esses instrumentos possam ser implementados de maneira recorrente (o que envolve gastos de verbas públicas, organização dos locais de votação, mobilização dos cidadãos para votar, etc.).

Noveck indica que, com o surgimento da internet, teóricos da democracia participativa passaram a defender o uso da tecnologia para reforçar a aplicação de tais mecanismos de participação direta. Quanto a este ponto, vale mencionar que, certamente, o uso da tecnologia poderia facilitar uma utilização mais frequente desses processos participativos (devido à redução de custos, à facilidade de acesso, etc.). Ocorre que a noção de se implementar, recorrentemente, mecanismos de votação direta (indicados por Noveck como mecanismos de *push-button democracy*) contribui muito pouco quando o objetivo é abordar problemas complexos¹⁷⁴. Embora a autora não tenha aprofundado a crítica sobre este ponto, cabe observar que a aplicação de plebiscitos e referendos é geralmente criticada pela literatura, justamente por se entender que votar “sim” ou “não” ou escolher dentre um número restrito de alternativas pré-determinadas, pode não ser a melhor maneira de se chegar à uma resolução equilibrada do problema. Assim, na abordagem de Noveck, as teorias que defendem a implementação de mecanismos de democracia direta (e semidireta), para que o público decida diretamente a decisão a ser tomada pelo Estado poderia “ir longe demais” (*reaches too far*)¹⁷⁵.

¹⁷² NOVECK, Beth Simone. *Wiki Government: How Technology Can Make Government Better, Democracy Stronger, and Citizens More Powerful* (Brookings Publications (All Titles)). Brookings Institution Press, 2009, p. 35. Edição do Kindle.

¹⁷³ O plebiscito é um mecanismo de democracia semidireta, também denominada como democracia participativa, que propõe a consulta ao público, para que este possa se manifestar através do voto acerca de determinada decisão a ser tomada pelo governo.

¹⁷⁴ Conforme indicado pela autora: “*But the notion of widespread, push-button democracy in whatever form does little to address how to institutionalize complex decisions in particular cases*”. NOVECK, Beth Simone. *Wiki Government: How Technology Can Make Government Better, Democracy Stronger, and Citizens More Powerful* (Brookings Publications (All Titles)). Brookings Institution Press, 2009, p. 36. Edição do Kindle.

¹⁷⁵ A expressão se encontra no seguinte trecho, em que a autora compara teorias deliberativas e teorias de participação mais direta: “*The weakness of the deliberative approach is not that it reaches too far (as direct democracy may) but that it does not reach far enough*”. Ibid., p 37.

A crítica empreendida pela autora parece sugerir, portanto, a necessidade de se buscar uma mediação entre esses dois polos¹⁷⁶. Nota-se que, se por um lado as teorias deliberativas de participação estimulam o debate na esfera pública, por outro, acabam não sugerindo caminhos para que se possa conectar as ideias dos cidadãos ao processo decisório. Por isso, a autora afirma que, na prática, a deliberação “*não alcança o suficiente*”. No entanto, ao se observar as teorias de democracia direta (e semidireta), verifica-se que elas indicam alguns instrumentos destinados a conectar a opinião dos cidadãos ao processo de tomada de decisão. Ocorre que a dinâmica presente na maioria desses instrumentos de democracia participativa, como plebiscitos e referendos, parece ir “longe demais”, ao requerer que todos os cidadãos participem do processo de tomada de decisão diretamente.

Quanto a este ponto, cabe fazer a ressalva de que este trabalho não ignora a importância que a prática deliberativa na esfera pública pode desempenhar para o aprimoramento da democracia. Também não questiona a utilidade de plebiscitos e referendos, bem como exemplos de sua aplicação bem-sucedida em diversos países. O que se busca demonstrar a partir da crítica empreendida por Beth Noveck, e a qual, este trabalho compartilha, é que, de maneira geral, ainda permanece tanto na teoria quanto na prática, uma visão incompleta de como a participação social pode ser integrada aos processos decisórios e da variedade de contribuições que os cidadãos podem oferecer.

O dia a dia do funcionamento do Estado ainda se encontra monopolizado sob o domínio de profissionais que fazem parte do governo, de modo que, apenas eventualmente, os cidadãos são convocados para manifestar sua opinião. Não se convoca o público, por exemplo, para contribuir com a identificação dos problemas a serem combatidos, para sugerir soluções baseadas em evidências, auxiliar na quantificação de custos, assim como para colaborar com suas experiências pessoais e profissionais e apontar falhas nos projetos em trâmite.

¹⁷⁶ Neste ponto, cabe observar que os orçamentos participativos e os conselhos de políticas públicas são exemplos de mecanismos que parecem prover uma participação mais equilibrada, por meio da combinação de elementos de decisão mais direta com elementos da democracia deliberativa. Conforme observado por Humberto Laport de Mello, estes instrumentos “funcionam basicamente através da deliberação, sendo normativamente estruturados de modo a permitir que as pessoas diretamente interessadas na prestação dos serviços públicos influenciem a sua elaboração mediante a apresentação dos seus pontos de vista, razões e contra-razões, todos eles derivados das suas experiências e vivências concretas”. MELLO, obra citada, 2013, p. 58.

A noção de que os cidadãos são ignorantes, patológicos, ineficientes e, na melhor das hipóteses, capazes apenas de uma conversa dissociada da ação ou de exercer um voto sobre determinado tópico, perpassa a teoria política dominante. Os projetos institucionais que levam a sério a competência dos cidadãos, portanto, não podem crescer facilmente fora da ciência política dominante, um campo cujas origens e *raison d'être* estão profundamente interligadas com a profissionalização e a sociologia das instituições projetadas para elevar o *status* de uma elite governante e excluir pessoas de fora¹⁷⁷.

Complementando a abordagem de Noveck, verifica-se que, no que tange ao processo de elaboração das leis no Brasil, as oportunidades de participação atualmente existentes são muito poucas e, quando existem, os procedimentos são geralmente opacos e inacessíveis. Este argumento será melhor exemplificado no capítulo dois, que tratará da participação social dos cidadãos no processo legislativo brasileiro. Como será verificado, muito ocasionalmente os cidadãos são convocados para opinar sobre determinada matéria em plebiscitos e referendos ou, por meio de intensa mobilização – geralmente protagonizadas por associações civis –, conseguem emplacar projetos de lei de sua autoria no Parlamento. Já no caso das audiências públicas, estas não são um procedimento obrigatório para a aprovação de um projeto de lei. Além disso, são os parlamentares que definem as entidades e pessoas que serão convocadas a expor seus argumentos, e, mesmo quando as audiências são realizadas, não há garantias de que as razões e informações apresentadas serão sequer consideradas para a tomada da decisão final.

Grande parte dos exemplos de participação social, especialmente no processo legislativo, corroboram a crítica de que esta não é vista atualmente como uma forma de prover conhecimento, experiência e *expertise* ao processo, mas com a única finalidade de prover legitimidade a decisões que, em grande parte das vezes, já foram previamente tomadas pelo governo. Assim, a visão do “profissionalismo” na política, identificada por Noveck, corrompe a ideia do que seja a participação cidadã e do que ela pode oferecer.

Este cenário leva à necessidade de se buscar mecanismos institucionais aptos a integrar a participação social, de forma equilibrada, às várias etapas do processo decisório, preferencialmente, de modo a aliar práticas deliberativas a mecanismos mais diretos de votação.

¹⁷⁷ No original: “*The notion that citizens are illiterate, pathological, inefficient, and, at best, capable only of talk divorced from action or of exercising an up-or-down vote on a topic runs throughout mainstream political theory. Institutional designs that take citizen competence seriously thus cannot grow easily out of mainstream political science, a field whose origins and raison d'être are deeply intertwined with professionalization and the sociology of institutions designed to elevate the status of a governing elite and exclude outsiders*”. NOVECK, Beth Simone. *Smart Citizens, Smarter State: The Technologies of Expertise and the Future of Governing*. Boston, MA: Harvard University Press, 2015, p. 99.

Como já abordado anteriormente, a *crowdlaw* propõe que os cidadãos adquiram meios de influenciar as várias fases do processo legislativo, desde a identificação do problema e elaboração das propostas até o monitoramento dos resultados da política pública implementada, por exemplo. Essa nova abordagem para a participação social pretende incluir a cidadania no ciclo de elaboração das leis e políticas públicas, de modo que as pessoas possam contribuir conforme sua disponibilidade, habilidade, experiência de vida e *expertise*.

Essas questões serão aprofundadas no capítulo três, momento em que também será feita uma análise das plataformas de *crowdlaw* implementadas no Brasil. Como se verá, as ferramentas de participação digital disponíveis nestes portais, podem indicar o início de um processo de reformulação dos instrumentos tradicionais e da própria ideia atual de participação política. Diante disso, e com a finalidade de prover as bases para o estudo da *crowdlaw*, mostra-se importante definir o que, para os fins deste trabalho, se entende como participação política digital – o que nos leva ao próximo tópico.

1.2.3 - O que é participação política digital?

A participação digital tornou-se um dos principais temas do momento, especialmente após a popularização da web 2.0. Ocorre que, tanto no discurso público em geral, quanto na própria teoria política, a participação é tratada de muitas maneiras, sendo-lhe atribuída uma infinidade de significados. Esta questão foi abordada por Nico Carpentier em seu artigo “O conceito da participação: se eles têm acesso e interagem, eles realmente participam?”¹⁷⁸.

Compreende-se que o questionamento levantado por Carpentier é de grande importância, principalmente para trabalhos, que, como este, buscam identificar os impactos da participação digital nos processos decisórios do Estado. Conforme abordado pelo autor, o termo “participação” é atualmente utilizado de forma muito abrangente, de modo que a ideia do que seja “participar” não possui uma estrutura bem orientada. Além disso, geralmente é negligenciado seu principal elemento – que seria a sua estreita relação com o poder¹⁷⁹.

¹⁷⁸ CARPENTIER, Nico. *The concept of participation. If they have access and interact, do they really participate?* Revista Fronteiras - estudos midiáticos. Vol. 14 N° 2 - maio/agosto 2012, p. 171.

¹⁷⁹ Ibid., p. 165.

Verifica-se que, de fato, a participação digital é frequentemente relacionada às mais diversas experiências de engajamento político *online*, como debates realizados em fóruns e redes sociais, organização de manifestações na internet, pesquisas de opinião eleitoral, petições *online*, acesso a *blogs* e conteúdos de natureza política, acesso a plataformas destinadas ao controle social de gastos públicos, acompanhamento de mandatos de parlamentares e uma variedade de outras atividades.

Embora todas essas atividades possam ser de alguma maneira enquadradas no espectro da democracia digital, nenhuma delas compreende o conceito de participação política adotado por este trabalho. Inicialmente pelo fato de que, em regra, são atividades realizadas fora do ambiente das instituições e que, portanto, não empreendem uma comunicação direta com os órgãos do Estado. Já as plataformas de participação política (e-Cidadania e e-Democracia) a serem estudadas por este trabalho, encontram-se no grupo das iniciativas destinadas a prover um meio de interação direto entre sociedade e instituições – o que, como já explorado anteriormente, as caracteriza como práticas de democracia digital institucional.

Ocorre que, o fato de se enquadrar determinada prática no espectro da democracia digital institucional não significa que esta possibilite, necessariamente, a realização de atividades participativas. Conforme já abordado, iniciativas institucionais possuem variadas finalidades, como possibilitar o envio de críticas e sugestões aos órgãos públicos, prover acesso a dados governamentais, serviços públicos *online*, assim como, em certos casos, também a participação formal do público nos processos decisórios.

No entanto, o termo “participação” é amplamente confundido com estes outros objetivos citados, gerando dúvidas sobre o que efetivamente significa participar. Neste sentido, verifica-se que, embora muitas plataformas governamentais se auto intitulem como “participativas”, podem estar se referindo, na verdade, a mecanismos de acesso e interação com o público e não a mecanismos reais de e-participação¹⁸⁰.

Convém lembrar que, na última década, houve uma proliferação de plataformas institucionais criadas com o objetivo de conferir, ao menos no plano formal, uma “aparência

¹⁸⁰ CARREIRO, Rodrigo; SAMPAIO, Rafael Cardoso. In Practice, Theory Is Different: The Importance Of Concept To Understanding The State Of The Art Of E-Participation In Brazil. ICT Electronic Government Survey, 2015, p. 268.

participativa” aos governos. No entanto, verifica-se que a grande maioria desses canais não fornece oportunidades efetivas de influência do público sobre os processos decisórios. Conforme abordado por Sampaio, pesquisas qualitativas revelam que a eclosão de canais ditos “participativos” não tem sido acompanhada por uma resposta dos órgãos estatais em relação às contribuições das pessoas. Da mesma forma, não teria proporcionado algum impacto mensurável na formulação das decisões e políticas públicas¹⁸¹.

Na prática, existem poucas ferramentas efetivas de consulta on-line, deliberação ou pesquisa. Um exame mais detalhado do que define a participação revela que existem poucas iniciativas verdadeiramente relevantes que combinam o desenho institucional de tais instrumentos com a eficácia prática, expressa através do empoderamento dos cidadãos. Embora o Brasil apresente alguns casos exemplares de e-democracia, eles permanecem como exceções no cenário nacional e visam outros valores democráticos, como a transparência e o acompanhamento de representantes (AGGIO e SAMPAIO, 2014; DINIZ e RIBEIRO, 2012; ROSSETTO e CARREIRO, 2012)¹⁸².

O cenário revela três questões importantes. A primeira é o fato de que, mesmo quando se trata de plataformas governamentais, parece haver uma percepção distorcida do que define a prática da participação digital. A segunda questão a ser observada é que instituir plataformas governamentais para acesso a dados públicos e envio de sugestões pelos cidadãos não tem o condão de, por si só, tornar o governo mais participativo. A terceira e última observação aponta para a necessidade de se definir o próprio significado de participação política digital, diferenciando-o do que seriam outras atividades, como as de acesso à informação e interação com o público. Para isso, o primeiro passo seria compreender que a participação deve, necessariamente, estar ligada ao objetivo democrático de soberania popular, e, portanto, à inclusão das pessoas nos processos decisórios do Estado.

A partir disso, diversos autores indicam que o conceito de participação deve estar relacionado a questões que envolvam relações de poder e influência ou tentativas de exercer influência política¹⁸³. Carreiro e Sampaio conceituam a participação eletrônica como o uso

¹⁸¹ Ibid., p. 268.

¹⁸² Ibid., p. 268.

¹⁸³ CARPENTIER, NICO. *The concept of participation. If they have access and interact, do they really participate?* Revista Fronteiras - estudos midiáticos. Vol. 14 Nº 2 - maio/agosto 2012; CARREIRO, Rodrigo; SAMPAIO, Rafael Cardoso. *In Practice, Theory Is Different: The Importance Of Concept To Understanding The State Of The Art Of E-Participation In Brazil*. ICT Electronic Government Survey, 2015; GOMES, Wilson. Participação política e internet: conceitos fundamentais. In: Internet e Participação Política no Brasil. Orgs: Rousiley Celi Moreira Maia, Wilson Gomes, Francisco Paulo Jamil Almeida Marques. Editora Sulina, 2011; ZÁRATE, Alberto Ortiz. *¿Por qué esta obsesión con la participación ciudadana?* Open Government. Editora Algon Editores: México, 2010.

espontâneo das tecnologias de informação e comunicação dos cidadãos, com o objetivo de influenciar o processo de tomada de decisão¹⁸⁴. Wilson Gomes aponta que iniciativas digitais democraticamente relevantes são aquelas que facilitariam o estabelecimento de níveis importantes de influência dos cidadãos “sobre mecanismos e processos por meio dos quais a decisão é tomada, sobre os agentes portadores da função de tomar decisão pública [...], bem como sobre a implementação dessa decisão em normas, políticas e formas equivalentes”¹⁸⁵.

O autor também argumenta que um dos propósitos principais das iniciativas de democracia digital relevantes seria o “fortalecimento da capacidade concorrencial da cidadania”¹⁸⁶. Isto significa, em outros termos, que a participação política digital está relacionada a como consolidar ou aumentar o poder dos cidadãos em face de outras instâncias concorrentes na disputa pela produção da decisão política¹⁸⁷. Para desenvolver essa abordagem, Gomes parte da premissa de que o jogo político democrático supõe e prevê lutas concorrenciais permanentes de atores que buscam influenciar a decisão política no Estado¹⁸⁸. Com base nisso, os variados interesses e demandas dos cidadãos estariam “concorrendo” com os interesses dos demais atores sociais, econômicos e políticos, como representantes eleitos, partidos, instituições, corporações econômicas e, até mesmo as chamadas entidades da sociedade civil organizada (sindicatos e órgãos de classe, movimentos sociais, ONGs)¹⁸⁹.

Cabe observar que o argumento não pretende negar a legitimidade ou representatividade que esses atores possam vir a ter: todos podem legitimamente canalizar as demandas de muitos cidadãos. No entanto, conforme indicado por Gomes, os cidadãos possuem, por si só, na comunidade política, um *status* diferenciado dos demais atores, sejam eles corporações de caráter político, econômico, social ou religioso. Seria, portanto, esse *status* cívico que mereceria maior poder de influência, algo que se torna mais factível a partir dos mecanismos de participação digital.

¹⁸⁴ CARREIRO, Rodrigo; SAMPAIO, Rafael Cardoso, obra citada, p. 267.

¹⁸⁵ GOMES, Wilson. *Participação política e internet: conceitos fundamentais*. In: *Internet e Participação Política no Brasil*. Orgs: Rousiley Celi Moreira Maia, Wilson Gomes, Francisco Paulo Jamil Almeida Marques. Editora Sulina, 2011, p. 29.

¹⁸⁶ *Ibid.*, p. 29.

¹⁸⁷ *Ibid.*, p. 29.

¹⁸⁸ *Ibid.*, p. 32.

¹⁸⁹ Conforme abordado por Gomes, esses atores possuem suas agendas particulares, voltadas a seus campos de atuação ou interesses específicos, de modo que, a atuação desses grupos não implicaria, necessariamente, em aumento do poder da cidadania. Além disso, em dependendo do poder alcançado por determinados atores, existiria o risco de que estes venham a “colonizar” o ambiente político, limando o poder de influência dos demais, ou mesmo utilizando-se do sistema político para satisfação de interesses não-republicanos. *Ibid.*, p. 32.

1.2.3.1 – Diferenciando participação de acesso e interação

Uma boa maneira de se construir o significado de participação política digital a ser adotado por este trabalho é diferenciando-o do conceito de acesso e interação. Conforme indicado por Carpentier, embora esses conceitos sejam muito diferentes, são frequentemente confundidos ou integrados em uma definição ampla de “participação”¹⁹⁰. Deste modo, muitas vezes o ato de participar é compreendido como o mero pertencimento a determinado sistema ou como as interações sociais, políticas ou culturais nele estabelecidas.

Nesta linha, atividades como acessar a internet, utilizar redes sociais e usufruir da prestação dos mais diversos serviços *online* são consideradas atividades participativas. No entanto, participar de algo, e – tendo em vista o âmbito em que se insere este trabalho, exercer a participação política – é estruturalmente diferente de ter acesso a informações ou interagir com ferramentas disponibilizadas em *sites*, ou com outras pessoas em debates políticos. Em razão disso, torna-se importante a diferenciação pontuada por Carpentier entre os três termos: *acesso, interatividade e participação*¹⁹¹.

O acesso implicaria em obter visibilidade de determinado conteúdo ou estar presente dentro de determinada organização ou comunidade¹⁹². Pode-se dizer, também que o ato de acessar está relacionado ao direito de acesso à informação, assim como à transparência e publicidade dos atos governamentais. A internet, ao trazer ferramentas de fácil disponibilização de conteúdo, não só gerou, naturalmente, uma maior demanda para a disponibilização de informações, como também aumentou a possibilidade de os cidadãos estarem “presentes”, fiscalizando e monitorando os dados do governo. A interação, por outro lado, consistiria no estabelecimento de relações sócio comunicativas¹⁹³ com outras pessoas, organizações ou mesmo objetos. O autor faz a ressalva de que práticas interativas também podem estar relacionadas ao poder político, no entanto, não de forma tão proeminente quanto as atividades de participação¹⁹⁴.

¹⁹⁰ CARPENTIER, Nico. *The concept of participation. If they have access and interact, do they really participate?* Revista Fronteiras - estudos midiáticos. Vol. 14 Nº 2 - maio/agosto 2012, p. 172.

¹⁹¹ Carpentier se utiliza de uma estratégia negativo-relacionista, segundo a qual o conceito de participação é definido por meio de sua justaposição aos conceitos de acesso e interação.

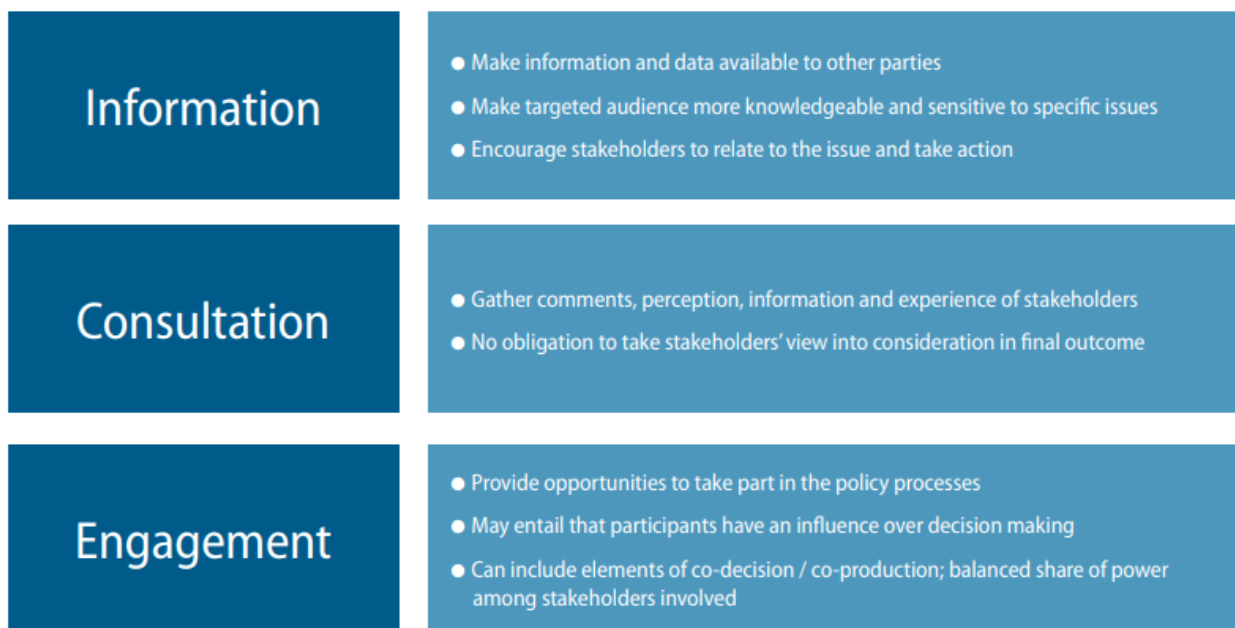
¹⁹² CARPENTIER, obra citada, p. p. 175.

¹⁹³ Ibid., p. 174.

¹⁹⁴ Ibid., p. 174.

Reconhecendo que podem existir muitas formas de envolvimento entre cidadãos e Estado, a OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) desenvolveu uma tipologia¹⁹⁵ para distinguir entre três níveis principais: Informação, Consulta e Engajamento.

The imaginary ladder of participation practices: Levels of stakeholder participation



Source: Adapted from OECD (2015a), "Policy shaping and policy making: The governance of inclusive growth", background report to the Public Governance Ministerial Meeting, 28 October, www.oecd.org/governance/ministerial/the-governance-of-inclusive-growth.pdf

Figura 1. The imaginary ladder of participation practices.

Interpretando o esquema acima, temos o seguinte:

- **Informação:** O primeiro nível envolve disponibilizar dados (o que se relaciona com o direito de acesso à informação), tornar o público-alvo mais informado e atento a questões específicas (o que se relaciona com a educação para a cidadania) e encorajar as partes interessadas a tomar providências (estímulo à participação).
- **Consulta:** O segundo nível envolve a coleta de comentários, percepções, informação e experiência das partes interessadas. Neste nível, não há obrigatoriedade dos

¹⁹⁵ Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (2016). Open Government: The global context and the way forward - Highlights 2016. Disponível em: [de https://www.oecd.org/gov/open-gov-way-forward-highlights.pdf](https://www.oecd.org/gov/open-gov-way-forward-highlights.pdf)

órgãos públicos levarem em consideração os *inputs* providos pelo público para a tomada de decisão.

- Engajamento: O terceiro nível consiste em prover oportunidades para que as pessoas exerçam influência sobre os processos decisórios, incluindo atividades de co-decisão e co-produção. Neste nível, deve haver um equilíbrio de poderes entre as partes interessadas.

Verifica-se que o esquema proposto pela OCDE se relaciona com a diferenciação estabelecida por Carpentier entre *acesso*, *interação* e *participação*. A diferença é que a tipologia acima compreende que as atividades de *informação*, *consulta* e *engajamento* estariam enquadradas no conceito mais amplo de participação, sendo o terceiro nível (engajamento), o que representaria uma “participação” mais significativa do cidadão. Já na abordagem de Carpentier, o termo “participação” só deveria ser utilizado para os casos em que exista uma influência direta sobre o processo decisório (o que corresponderia ao terceiro nível da tipologia acima, proposta pela OCDE).

Tomando como base tanto a abordagem de Carpentier como a da OCDE, este trabalho compreende que os graus de relacionamento Sociedade-Estado podem variar desde a provisão básica de informação pelos órgãos públicos (*acesso*), passando por atividades de consulta (*interação*), até formas de engajamento (*participação*). A participação política encontra-se, portanto, no último nível. A classificação a ser adotada neste trabalho pode ser visualizada na tabela a seguir:

Tipos de relacionamento	
<i>Acesso</i> (<i>informação</i>)	Disponibilizar dados, tornar o público-alvo mais informado e atento a questões específicas e encorajar as partes interessadas a tomar providências.
<i>Interação</i> (<i>consulta</i>)	Coletar comentários, opiniões, percepções, informação e experiência das partes interessadas. Neste nível, não há obrigatoriedade dos órgãos levarem em consideração os <i>inputs</i> providos pelo público para a tomada de decisão. Isto não elimina a necessidade de <i>feedbacks</i> sobre se e como os <i>inputs</i> foram aproveitados.
<i>Participação</i> (<i>engajamento</i>)	Prover oportunidades para que as pessoas exerçam influência sobre os processos decisórios, incluindo atividades de co-decisão e co-produção. <ul style="list-style-type: none"> • Demanda, necessariamente, a cessão e/ou divisão de poderes entre as partes interessadas.

	<ul style="list-style-type: none"> • Neste nível, deve haver regras processuais que definam e garantam os meios pelos quais os <i>inputs</i> do público serão considerados pela instituição. • Devem existir <i>feedbacks</i> institucionais a respeito das contribuições enviadas pelo público.
--	--

Tabela 1. Tipos de relacionamento.

Diante disso, se entende que atividades de participação política exigem a disponibilização de canais institucionais, que possibilitem ao cidadão exercer influência sobre o processo de tomada de decisão. Além disso, exigem também um procedimento que defina e garanta os meios pelos quais os *inputs* do público serão considerados pela instituição. Isto necessariamente envolve uma “parcela equilibrada de poderes entre as partes interessadas”¹⁹⁶ e também a necessidade de *feedbacks* institucionais a respeito das contribuições enviadas pelo público.

Fixada esta classificação, cabe observar que a pesquisa acerca das plataformas digitais e-Democracia e e-Cidadania (a ser abordada no capítulo três), terá como base os conceitos de *acesso*, *interação* e *participação* aqui estabelecidos. Isto tornará possível identificar a natureza das ferramentas disponibilizadas por essas plataformas, auxiliando também na resposta às indagações centrais deste trabalho: A participação dos cidadãos conseguiu alcançar algum impacto no processo de elaboração das leis? As contribuições do público realizadas nesses portais receberam algum *feedback* do Parlamento? Os cidadãos estão sendo ouvidos ou apenas “falando com as paredes”?

Para que a participação política digital adquira chances de ser implementada, é necessário que os Estados estejam abertos a interagir com a sociedade e a adotar as novas tecnologias digitais para a facilitação e viabilização dos processos participativos. No entanto, como visto anteriormente, a “digitalização” dos processos, por si só, não é suficiente para transformar a maneira com que os órgãos públicos trabalham. A abertura do Estado à colaboração da sociedade depende, fundamentalmente, de uma mudança cultural dentro das instituições. O recente movimento pela construção de Governos Abertos busca atuar neste sentido.

¹⁹⁶ Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (2016). Open Government: The global context and the way forward - Highlights 2016, p. 12. Disponível em: de <https://www.oecd.org/gov/open-gov-way-forward-highlights.pdf>

1.3 – Governo Aberto: o ensaio da democracia colaborativa

Apesar das práticas de governança ainda serem fortemente caracterizadas pela exclusão da sociedade dos centros de produção das decisões, iniciativas recentes enfatizam não só a possibilidade como a necessidade de um diálogo ativo e de duas vias dos cidadãos com os governos. Nessa nova visão do setor público, os cidadãos não são mais receptores passivos de informações e serviços governamentais, mas adquirem a possibilidade de participar ativamente, para uma construção conjunta de valor¹⁹⁷.

Esta seção tem como finalidade indicar o conceito de Governo Aberto e sua relação com a ideia de democracia colaborativa, na qual a participação cidadã é vista como uma forma de colaborar e aprimorar os processos decisórios do Estado, e não apenas como um mecanismo simbólico de legitimação das decisões. Esta é uma nova tendência de governança, identificada por diversos autores¹⁹⁸ e também recomendada por uma série de organismos internacionais, tais como a ONU¹⁹⁹, a OCDE²⁰⁰ e a Parceria para o Governo Aberto (em inglês, *OGP - Open Government Partnership*)²⁰¹.

1.3.1 – Visão, Voz e Ação

A partir de revisão bibliográfica realizada por Meijer et al (2012), verificou-se que o termo “abertura” ou “governo aberto” têm sido frequentemente utilizados tanto pela literatura que trata do acesso à informação quanto na que se refere à interação com o governo e/ou participação no processo decisório. A ideia proposta pelos autores é de que um governo aberto demanda que os cidadãos possam ter *Visão* (acessar dados governamentais) e *Voz* (interagir com o governo). Neste sentido, citam que, inicialmente, o termo passou a ser frequentemente

¹⁹⁷ Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (2016). Open Government: The global context and the way forward - Highlights 2016, p. 12. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/open-gov-way-forward-highlights.pdf>

¹⁹⁸ CALDERÓN e LORENZO, obra citada, 2010; FARIA, obra citada, 2015; MEIJER et al, obra citada, 2012; MOREIRA, obra citada, 2017; NOVECK, obra citada, 2015.

¹⁹⁹ Organização das Nações Unidas – ONU (2016). United Nations E-governament survey 2016: e-government in support of sustainable development. Disponível em: <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN97453.pdf>

²⁰⁰ Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (2016). Open Government: The global context and the way forward - Highlights 2016. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/open-gov-way-forward-highlights.pdf>

²⁰¹ Informações disponíveis em: <https://www.opengovpartnership.org/>

utilizado por cientistas e formuladores de políticas públicas para descrever iniciativas de disponibilização de documentos e informações do governo na Internet²⁰².

No caso do Brasil, por exemplo, a Lei de Acesso à Informação (LAI) (Lei 12.527), promulgada em 2011, é considerada como uma das primeiras iniciativas²⁰³ de Governo Aberto implementadas no país. Uma de suas medidas foi estabelecer a obrigatoriedade dos órgãos públicos de divulgar informações de interesse coletivo pela internet, assim como disponibilizar canais digitais para que os indivíduos encaminhassem os pedidos de informação às respectivas entidades²⁰⁴. Ressalta-se que a mudança de paradigmas almejada pela LAI não se dá simplesmente pelo emprego da tecnologia para que se tenha acesso aos dados. Conforme indicado por Ana Paula de Barcellos²⁰⁵, um dos destaques da lei é tornar obrigatória a divulgação de informações pelas autoridades, independentemente de solicitação prévia – o que poderá contribuir para o desenvolvimento de uma cultura de transparência e controle social²⁰⁶. Na linha do argumentado por Barcellos, muito embora o princípio da publicidade dos atos estatais conste no ordenamento jurídico brasileiro desde a Constituição de 1988, a partir da nova regulamentação, a publicidade “passa a ser ativa e não apenas reativa, retirando do indivíduo a integralidade do ônus para obtenção do conhecimento acerca dos atos do poder público”²⁰⁷.

²⁰² MEIJER, A. J.; et al. *Open government: connecting vision and voice*. International Review of Administrative Sciences, v. 78, n. 1, p. 10-29, 2012, p. 11.

²⁰³ Conforme citado em documento oficial da OGP, também se destaca o Sistema Federal de Acesso à Informação, que teria proporcionado ao Governo Federal o ambiente adequado para a implementação da Lei de Acesso à Informação – LAI, a reestruturação do Portal da Transparência, a criação da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos – INDA – e do Portal Brasileiro de Dados Abertos.

^{3º} Plano de Ação Brasileiro para Governo Aberto, Brasil, 2016, p. 6.

²⁰⁴ Neste sentido, o art. 8º da lei: É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. § 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet). Além da obrigatoriedade, a lei também impõe, nos arts. 10, § 2º e art. 11, § 5º, a prevalência do meio digital como forma de encaminhamento de pedidos de acesso.

²⁰⁵ Segundo a autora, a LAI “alinha o Brasil a um movimento internacional que tem levado países a adotar leis específicas tratando do acesso à informação governamental, em um esforço de incrementar a transparência, a participação democrática dos cidadãos, e combater a corrupção”. Para uma leitura sobre os princípios veiculados pela lei, ver: BARCELLOS, Ana Paula de. Acesso à Informação: Os Princípios Da Lei nº 12.527/2011. *Quaestio Iuris*, vol. 08, nº. 03, Rio de Janeiro, 2015, p. 1741-1759. Artigo disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/18818>.

²⁰⁶ BARCELLOS, obra citada, 2015, p. 1741.

²⁰⁷ BARCELLOS, obra citada, 2015, p. 1741.

Ao exigir que a publicidade seja ativa, a LAI promove um importante passo para a construção de uma nova cultura. De acordo com a autora, embora a pretensão legislativa de se desenvolver uma “cultura de transparência” seja ambiciosa, revela uma percepção acertada de que “os problemas na matéria são abrangentes e não serão superados de forma rápida ou automática apenas com a edição de um ato legislativo”²⁰⁸. Na abordagem de Barcellos:

Uma cultura de transparência envolve também uma transformação dos modos como os indivíduos e os agentes públicos se relacionam: os indivíduos como cidadãos, constituintes do governo, e não como meros beneficiários de dádivas, sem qualquer responsabilidade ou vínculo com o exercício do poder político; e os agentes públicos como servidores de fato da população, e não seus antagonistas. Apesar de uma transformação cultural envolver processos muito mais complexos do que aqueles nos quais o direito usualmente é capaz de interferir, não se deve minimizar o papel que mudanças jurídicas podem ter nesse processo²⁰⁹.

Como exemplo de um dos impactos promovidos pela LAI, pode ser mencionado o fato de que, atualmente, 89% dos órgãos públicos federais disponibilizam serviço de solicitação de acesso à informação no *site* da entidade²¹⁰.

No entanto, um governo aberto não significa apenas que os cidadãos devem ter acesso à informação por mecanismos digitais (o que consistiria na possibilidade de *ver* o governo), mas também que podem interagir com o governo (ter *voz*²¹¹ e serem ouvidos), assim como se tornarem coparticipantes do governo, de maneira significativa (*agir e colaborar* com o governo). Isto demanda, além de uma cultura de transparência, também o desenvolvimento de uma cultura de participação.

Neste sentido, outro exemplo de regulamentação brasileira, que coaduna com os princípios de Governo Aberto é a Política Nacional de Participação Social (PNPS) (Decreto nº 8.243/2014), implementada em 2014, no âmbito da Administração Pública Federal. Dentre as diretrizes da lei, destaca-se: o reconhecimento da participação social como direito do cidadão e expressão de sua autonomia; e a valorização da educação para a cidadania ativa e a ampliação

²⁰⁸ Ibid., p. 1744.

²⁰⁹ BARCELLOS, obra citada, 2015, p. 1744.

²¹⁰ Segundo dados da pesquisa TIC Governo Eletrônico 2017.

²¹¹ Neste sentido, MEIJER e CURTIN, indicam que um governo aberto exige *Visão e Voz* dos cidadãos. MEIJER, A. J. et al. Open government: connecting vision and voice. *International Review of Administrative Sciences*, v. 78, n. 1, p. 10-29, 2012, p. 13.

dos mecanismos de participação social²¹². Dentre os objetivos²¹³ da lei, também se destacam os de: consolidar a participação social como método de governo; promover e consolidar a adoção de mecanismos de participação social nas políticas e programas de governo federal; desenvolver mecanismos de participação social nas etapas do ciclo de planejamento e orçamento; incentivar o desenvolvimento de múltiplas formas de expressão e participação social, por meio da internet²¹⁴.

OBS. REVOGADA PELO ATUAL GOVERNO

Outra legislação brasileira que estaria em consonância com os princípios de um Governo Aberto é o Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965), também promulgado em 2014. A lei reforça a importância social de se estar conectado à internet e determina como dever do Estado a implementação de políticas públicas para ampliar o acesso estrutural à rede e promover a efetiva inclusão digital. Também indica que o uso da internet no Brasil tem como objetivo a participação dos cidadãos na vida cultural e nos assuntos públicos²¹⁵. Para além disso, impõe como diretriz para atuação do Poder Público o “estabelecimento de mecanismos de governança multiparticipativa, transparente, colaborativa e democrática, com a participação do governo, do setor empresarial, da sociedade civil e da comunidade acadêmica”²¹⁶.

Verifica-se que a LAI, o PNPS e o Marco Civil da Internet são iniciativas brasileiras que fazem parte de um movimento mundial pela “abertura” dos Estados. Pode-se dizer que a difusão do governo aberto no cenário internacional tem como marco inicial o ano de 2009, momento em que se iniciou a gestão do ex-presidente dos Estados Unidos, Barack Obama. À época, Obama encaminhou, em seu primeiro dia de mandato, um memorando a todos os membros da alta administração federal contendo orientações para um Governo Aberto²¹⁷.

²¹² Diretrizes indicadas no artigo 3º da Lei 8.243/2014.

²¹³ Objetivos indicados no artigo 3º da Lei 8.243/2014.

²¹⁴ Convém observar que o decreto foi criado pela ex-presidente Dilma Roussef, como resposta às demandas sociais por participação, veiculadas pelas Manifestações de Junho de 2013 no Brasil.

²¹⁵ Art. 4º da Lei nº 12.965: A disciplina do uso da internet no Brasil tem por objetivo a promoção: I - do direito de acesso à internet a todos; II - do acesso à informação, ao conhecimento e à participação na vida cultural e na condução dos assuntos públicos; III - da inovação e do fomento à ampla difusão de novas tecnologias e modelos de uso e acesso; e IV - da adesão a padrões tecnológicos abertos que permitam a comunicação, a acessibilidade e a interoperabilidade entre aplicações e bases de dados.

²¹⁶ Art. 24, inciso I da Lei nº 12.965.

²¹⁷ MOREIRA, Felipe Lélis. *Governo aberto, lobby e qualidade legislativa: Estudo de caso sobre a regulamentação do Marco Civil da Internet*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017, p. 21.

Foram endossados três princípios: O governo deve ser transparente, participativo e colaborativo²¹⁸.

O governo deve ser participativo. O engajamento público aumenta a eficácia do governo e melhora a qualidade de suas decisões. O conhecimento é amplamente disperso na sociedade, e os funcionários públicos se beneficiam de ter acesso a esse conhecimento disperso. Os departamentos e agências executivas devem oferecer aos americanos maiores oportunidades de participar da formulação de políticas e fornecer ao seu governo os benefícios de suas experiências e informações coletivas²¹⁹.

As iniciativas do governo Obama popularizaram o conceito de Governo Aberto, fazendo com que o tema entrasse na agenda de países de todo o mundo. Assim, em 2011, foi lançada a *Open Government Partnership (OGP)*²²⁰, uma parceria internacional que atualmente conta com a participação de mais de 70 países, dentre eles o Brasil. O programa é destinado a traçar planos de ação para se implementar, com o auxílio das tecnologias digitais, governos transparentes, participativos, colaborativos e responsivos à sociedade. Cabe observar que o Brasil não é apenas um dos participantes, como um dos oito países fundadores da parceria²²¹.

A iniciativa surge a partir do reconhecimento de que “as pessoas ao redor do mundo estão exigindo mais abertura no governo, reivindicando maior participação cívica nos assuntos públicos e buscando meios de tornar seus governos mais transparentes, receptivos, responsáveis e eficientes”²²². Ao identificar esse contexto, os países signatários adotaram a “responsabilidade de aproveitar este momento para fortalecer o empenho em promover a transparência, lutar contra a corrupção, dar poder aos cidadãos e dominar o poder das novas tecnologias para tornar o governo mais efetivo e responsável”²²³. A partir deste conceito, surgem narrativas pelo estabelecimento de uma nova etapa das democracias. Calderón fala em saltar do velho modelo

²¹⁸ *Memorandum for the heads of executive departments and agencies*, White House, January 21, 2009. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/transparency-and-open-government>.

²¹⁹ No original em inglês: “*Government should be participatory. Public engagement enhances the Government's effectiveness and improves the quality of its decisions. Knowledge is widely dispersed in society, and public officials benefit from having access to that dispersed knowledge. Executive departments and agencies should offer Americans increased opportunities to participate in policymaking and to provide their Government with the benefits of their collective expertise and information*”. *Memorandum for the heads of executive departments and agencies*, White House, January 21, 2009. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/transparency-and-open-government>.

²²⁰ Mais informações em: <https://www.opengovpartnership.org/about/about-ogp>

²²¹ Juntamente com África do Sul, Estados Unidos, Filipinas, Indonésia, México, Noruega e Reino Unido.

²²² Trecho da Declaração de Governo Aberto, firmada em setembro de 2011 pelos países idealizadores da Open Government Partnership (OGP).

²²³ Trecho da Declaração de Governo Aberto, firmada em setembro de 2011 pelos países idealizadores da Open Government Partnership (OGP).

de democracia representativa para um modelo de “democracia conversacional e aberta”²²⁴. Beth Noveck fala em uma “democracia colaborativa”²²⁵, na qual existem “espaços permanentes de colaboração e participação dos cidadãos para além do exercício do direito de sufrágio a cada quatro anos”.

Conforme pontuado por Calderón e Lorenzo, a ideia de um governo aberto não seria nova²²⁶, já que a maioria das Constituições e dos ordenamentos jurídicos dos Estados democráticos estabelecem princípios de transparência, participação social e fiscalização dos governos. Por outro lado, existe um certo consenso na literatura de que, embora esses valores não sejam totalmente inéditos, o movimento atual busca um aprofundamento das práticas referentes a estes princípios, rumo a uma nova etapa de evolução do sistema democrático. Conforme pontuado pelos autores, somente agora, com o desenvolvimento da web 2.0 e a extensão da internet como rede global, que princípios democráticos podem ser colocados em prática de forma massiva e com custos possíveis para os Estados²²⁷. Nesta linha, Eduardo Magrani também aponta o surgimento de um contexto de valorização entusiástica da internet como ferramenta democrática utilizada tanto pelo cidadão quanto pelo Estado na garantia de direitos individuais e coletivos²²⁸.

O princípio da publicidade dos atos estatais, citado anteriormente, parece ser um exemplo marcante neste sentido. Pode-se dizer que a transformação cultural sugerida pela Lei de Acesso à Informação (de uma publicidade passiva para uma publicidade ativa) se tornou viável somente a partir do advento da internet e novas tecnologias digitais. Antes disso, seria difícil imaginar, ou mesmo exigir, que todos os órgãos públicos disponibilizassem uma imensa pilha de papel para divulgar informações de interesse público, independentemente da solicitação de qualquer pessoa.

Atualmente, com o surgimento do conceito de dados abertos²²⁹ (*open data*) e ferramentas de análise de grande conteúdo de dados (*big data analytics*), é possível não só a

²²⁴ CALDERÓN, Cesar; LORENZO, Sebastián. *Open Government*. Editora Algon Editores: Disponível em: <http://www.scribd.com/doc/30343946/Open-GovernmentGobierno-Abierto>. México, 2010, p. 11.

²²⁵

²²⁶ CALDERÓN, Cesar; LORENZO, Sebastián. *Open Government*. Editora Algon Editores: México, 2010.

²²⁷ CALDERÓN, Cesar; LORENZO, Sebastián. *Open Government*. Editora Algon Editores: México, 2010.

²²⁸ MAGRANI, Eduardo. *Democracia conectada: a internet como instrumento de engajamento político-democrático*. Curitiba. Editora Juruá, 2014, p. 56.

²²⁹ Em resumo, dados abertos podem ser livremente utilizados, reutilizados e redistribuídos por qualquer pessoa. A abertura permite que as pessoas possam explorar estes dados de forma livre. Para serem considerados abertos,

disponibilização em massa das informações, como também o uso de algoritmos para a organização e seleção dos aspectos relevantes. Como exemplo de aplicação dessa nova cultura ao Poder Público, pode ser citada a Política de dados abertos da Câmara²³⁰, implementada em dezembro de 2011, momento em que passaram a ser disponibilizados dados legislativos²³¹ em formato aberto²³² e a ser realizadas *hackatons*²³³ para o desenvolvimento de aplicativos destinados a processar esses dados, a organizá-los de forma útil e a prover fácil acesso dessas informações ao público. Como resultado, surgiram aplicativos para mapear dados do processo legislativo, disponibilizar informações sobre o trabalho parlamentar, fiscalizar despesas e até mesmo jogos virtuais sobre processo legislativo²³⁴.

A partir disso, convém observar que as práticas de um governo aberto devem se estender a todos os poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário. Justamente por isso, algumas críticas são levantadas à denominação Governo Aberto, por parecer que este movimento trataria apenas do Poder Executivo. Neste sentido, Cristiano Faria argumenta que seria mais adequado falar em um Estado Aberto²³⁵. A OCDE também faz referência ao termo, ao observar que diversos países estão se encaminhando para uma abordagem holística de abertura, com o desenvolvimento de práticas nos Poderes Legislativo e Judiciário²³⁶.

Esta é uma preocupação recente da Parceria pelo Governo Aberto (OGP - *Open Government Partnership*). Ressalte-se que um dos compromissos firmados pelo Brasil, em 2016, no âmbito da OGP, se volta especificamente à institucionalização de um Parlamento Aberto. A partir disso, o país assume a responsabilidade de implementar os princípios de abertura das instituições especificamente no âmbito do Poder Legislativo.

os dados precisam seguir oito princípios com as seguintes características: completos; primários; atuais; acessíveis; processáveis por máquinas; disponíveis a todos, sem exceção; sem proprietário; livres de licença. Mais informações em: <http://dados.gov.br/pagina/dados-abertos>

²³⁰ Mais informações em: <https://dadosabertos.camara.leg.br/>

²³¹ Dentre eles, dados de proposições legislativas (ementa, autor, tramitação, teor, etc), pautas do Plenário e outros órgãos legislativos, informações sobre parlamentares, uso de recursos a que têm direito os parlamentares (cotas parlamentares) e discursos entre outros.

²³² FARIA, Cristiano Ferri Soares de; REHBEIN, Malena. *A política de parlamento aberto: uma análise crítica da Câmara Federal brasileira*. VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública, 2015, p. 19.

²³³ O termo é decorrente da abreviação das palavras inglesas *hack+marathon*, ou seja, “maratona hacker”. Os *hackatons* tinha a finalidade de promover competições destinadas ao desenvolvimento de aplicativos para a transparência parlamentar.

²³⁴ FARIA, Cristiano Ferri Soares de; REHBEIN, Malena. *A política de parlamento aberto: uma análise crítica da Câmara Federal brasileira*. VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública, 2015, p. 21.

²³⁵ The Challenges Of The Open State: Facilitating Citizens’ View and Empowering Their Voices. ICT Electronic Government Survey, 2015.

²³⁶ Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (2016). *Open Government: The global context and the way forward - Highlights 2016*, p. 14.

1.3.2 – Parlamento Aberto no Brasil

De forma inovadora, o 3º Plano de Ação²³⁷ do Brasil na OGP (2016) contou com a inclusão do Poder Legislativo em um de seus dezesseis compromissos²³⁸. Em linhas gerais, o Compromisso nº 11 busca desenvolver “Inovação Aberta e Transparência no Legislativo”. Conforme indicado no plano da OGP, o país deve “criar e difundir repositório para institucionalização de parlamento aberto contendo normas, ferramentas, capacitações, guias e práticas”²³⁹. O compromisso assumido envolveu a Câmara dos Deputados²⁴⁰, o Senado Federal, casas legislativas estaduais e municipais, e entidades da sociedade civil vinculadas a questões parlamentares²⁴¹.

A questão que estimulou a elaboração do compromisso foi a “necessidade de promover a institucionalização de uma política de parlamento aberto que viabilize o engajamento da sociedade, dos parlamentares e de servidores”. O objetivo principal apontado é o de “aprimorar a abertura transparente e participativa de casas legislativas, por meio da soma de esforços de diferentes atores na busca de soluções inovadoras e abertas”.

Entre as primeiras iniciativas de trabalho estão previstas a realização de mapeamento de ferramentas, práticas e normas que poderiam compor um repositório de informações e a elaboração de um guia para orientação acerca de diretrizes e competências²⁴². Como resultado do compromisso, foram elaborados pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal um *site*

²³⁷ Conforme indicado no plano, “as ações relativas à OGP são operacionalizadas por meio de um “Plano de Ação Nacional”. Os planos de ação são criados pelos próprios países, de acordo com as áreas nas quais precisam se desenvolver. Assim, diferentemente de outros organismos internacionais, na OGP cada país participante especifica quais são os seus compromissos e delimita as estratégias e atividades para concretizá-los. Os planos de ação possuem duração de até dois anos. Ao longo desse período, os Governos precisam publicar, anualmente, um relatório de autoavaliação sobre a execução dos compromissos assumidos”. Mais informações disponíveis em: https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Brazil_Plano-de-Acao-3_2016-2018.pdf

²³⁸ Conforme indicado no *site*, “compromissos são ações assumidas pelo país em um Plano de Ação. Os compromissos devem ser específicos, mensuráveis, relevantes, factíveis e delimitados no tempo. Além disso, devem estar de acordo com os princípios de Governo Aberto definidos pela OGP”. Mais informações em:

²³⁹ Informações em: https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Brazil_Plano-de-Acao-3_2016-2018.pdf

²⁴⁰ A Câmara dos Deputados é apontada como o órgão coordenador, sendo o Laboratório Hacker, a instituição responsável pela implementação, sob a coordenação do servidor da Cristiano Ferri Soares de Faria (também coordenador do Lab Hacker).

²⁴¹ Conforme indicado no relatório, os dezesseis compromissos constantes do 3º Plano de Ação Nacional do Brasil foram desenhados e discutidos com o envolvimento de 105 pessoas, sendo 57 representantes da sociedade civil e 48 do governo (em seus níveis federal, estadual e municipal).

²⁴² 3º Plano de Ação Brasileiro para Governo Aberto, Brasil, 2016, p. 48.

(<https://parlamentoaberto.leg.br>) e um Guia para o Parlamento Aberto, publicado em 2018. Conforme indicado no guia:

O parlamento aberto é uma forma de interação entre os cidadãos e o Parlamento que assegura a transparência e o acesso à informação pública, a prestação de contas (*accountability*), a participação do cidadão no trabalho do Legislativo e o controle social para garantia da ética e da probidade no exercício da atividade parlamentar²⁴³.

O Guia apresenta quatro princípios que fundamentam o Parlamento Aberto, tidos como pilares indispensáveis para a construção de instituições legislativas abertas e responsáveis: transparência, prestação de contas, participação cidadã e ética e probidade. O guia traça diretrizes para cumprimento desses princípios, apresenta exemplos de experiências de sucesso em parlamentos nacionais, assim como recomendações para a adoção de práticas de abertura. No que concerne à participação cidadã, indica que o Parlamento deve possibilitar que os cidadãos participem efetivamente das atividades do Poder Legislativo e de suas tomadas de decisão. Como diretrizes para a consecução desse objetivo, aponta: a) **A institucionalização da participação dos cidadãos de forma permanente e efetiva na construção e acompanhamento das políticas públicas e das tomadas de decisão do Parlamento;** b) O desenvolvimento de programas de caráter pedagógico, destinados à educação para a cidadania e à formação política da sociedade²⁴⁴.

Com vistas ao cumprimento da primeira diretriz anteriormente indicada, o documento cita ações a serem tomadas pelo Parlamento brasileiro: criar espaços de interlocução com a sociedade civil organizada e com os cidadãos tanto por meio presencial quanto por meios que não exijam o comparecimento presencial. Neste sentido, são indicados como exemplos de boas práticas já existentes as Comissões de Legislação Participativa tanto da Câmara quanto do Senado e, no âmbito virtual, as plataformas digitais e-Democracia, implementada pela Câmara e e-Cidadania, implementada pelo Senado. Observa-se que, embora a institucionalização de Parlamentos Abertos seja um movimento bastante recente, as plataformas digitais citadas

²⁴³ Guia do Parlamento Aberto, 2018. Câmara dos Deputados Senado Federal Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, p. 8. Disponível em:

https://www.parlamentoaberto.leg.br/biblioteca/Guia_Parlamento_aberto.pdf.

²⁴⁴ Guia do Parlamento Aberto, 2018. Câmara dos Deputados Senado Federal Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, p. 10. Disponível em:

https://www.parlamentoaberto.leg.br/biblioteca/Guia_Parlamento_aberto.pdf.

surgiram antes mesmo do compromisso firmado na OGP, sendo o portal e-Democracia criado em 2009 e o e-Cidadania em 2012.

Em termos gerais, verifica-se que o compromisso assumido propõe a abertura do processo de elaboração e redação das leis, assim como da agenda legislativa. O objetivo a longo prazo, estabelecido para a agenda de 2030 seria, de forma geral, “garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis”²⁴⁵. Para além da OGP, o Brasil também faz parte da Declaração para a Abertura e Transparência Parlamentar²⁴⁶ apoiada por 140 organizações em mais de 75 países²⁴⁷. Nesta declaração, consta que:

O Parlamento deve fazer participar ativamente e sem discriminação o conjunto dos cidadãos e da sociedade civil nos processos parlamentares e tomada de decisões, de forma a representar efetivamente os interesses dos cidadãos e de concretizar o direito fundamental dos cidadãos a apresentar petições ao seu governo²⁴⁸.

Assim, o paradigma de Estado Aberto e, mais especificamente, de Parlamento Aberto propõe se utilizar da internet e novas tecnologias como meio de prover uma abertura das instituições à colaboração externa, permitindo o engajamento de diversos setores da sociedade na construção de políticas mais alinhadas às necessidades e aos anseios da população. Pode-se dizer que a demanda por este “novo momento das democracias” ou “novo momento de abertura dos Estados” se tornou mais proeminente e realizável a partir das transformações sociais, econômicas e políticas produzidas pelo advento da revolução digital. Se a internet e as novas tecnologias digitais têm constantemente revolucionado a comunicação, a economia, a mídia e as relações sociais, como poderiam transformar a participação social no Parlamento? Esta é uma das indagações que movem os próximos capítulos.

²⁴⁵ 3º Plano de Ação Brasileiro para Governo Aberto, Brasil, 2016.

²⁴⁶ Disponível em: <http://www.openingparliament.org/>

²⁴⁷ A iniciativa é resultado do Encontro global de organizações de monitoramento parlamentar ocorrido em abril de 2012 em Washington, D.C. e organizado pelo National Democratic Institute, Sunlight Foundation e Latin American Network for Legislative Transparency.

²⁴⁸ Disponível em: <http://www.openingparliament.org/>

CAPÍTULO 2 – PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PROCESSO LEGISLATIVO

No capítulo anterior foi visto que um Parlamento Aberto deve ser transparente e responsivo à sociedade, permitindo que os cidadãos participem efetivamente das atividades e dos processos decisórios ocorridos no Poder Legislativo. No entanto, quais são os mecanismos indicados pelo ordenamento jurídico brasileiro para que os cidadãos possam fazer parte desses processos? Será que os instrumentos previstos pela Constituição há 30 anos atrás estão aptos a comportar as exigências atuais de um Parlamento Aberto?

Este capítulo tem como objetivo indicar quais são os instrumentos de participação social no processo legislativo estabelecidos pelo ordenamento jurídico brasileiro, com enfoque especial nos mecanismos de democracia participativa indicados pela Constituição de 1988 - quais sejam - a iniciativa popular de lei, o plebiscito e o referendo. Embora o foco do trabalho sejam os institutos citados, também serão consideradas na análise as audiências públicas e as sugestões legislativas. A finalidade é verificar como esses institutos funcionam, com que frequência são utilizados na prática, os impactos que alcançaram no processo legislativo federal, até o momento, e se estes instrumentos se encontram ao fácil acesso do público. Para atingir estes objetivos será brevemente pontuado o procedimento ordinário de tramitação de uma lei no Parlamento brasileiro, no intuito de indicar em que momento do processo de elaboração das leis estes mecanismos de participação tradicionais se inserem.

Tal análise se mostra necessária também para que, no capítulo seguinte, seja possível fazer uma comparação entre os novos mecanismos de participação digital disponibilizados nas plataformas e-Democracia (Câmara) e e-Cidadania (Senado) e os instrumentos tradicionais acima citados. Convém lembrar que a referida pesquisa baseia-se na hipótese de que os mecanismos de democracia participativa originalmente previstos pela Constituição se encontram defasados em face do atual contexto de revolução digital que perpassa as sociedades contemporâneas e do novo paradigma de Parlamento Aberto. A partir disso, considera-se que as plataformas de *crowdlaw* implementadas tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal, estariam propondo maneiras de reformulação desses institutos.

2.1 – Processo legislativo no Brasil

Convém lembrar que, o Poder Legislativo, no nível federal, é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe de duas Casas Legislativas autônomas: a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. A Câmara dos Deputados conta com 513 membros eleitos pelo sistema proporcional com a finalidade de representar a população brasileira. Já o Senado Federal conta com 81 membros eleitos pelo sistema majoritário, destinados a representar os interesses dos estados correspondentes e do Distrito Federal. A principal tarefa exercida pelo poder Legislativo é a de elaborar as normas de caráter geral e abstrato²⁴⁹, o que se realiza através do processo legislativo.

Em sua origem, a palavra processo significa “marcha para adiante”²⁵⁰. Aplicando o conceito para o âmbito jurídico, processo é tido como um conjunto de atos ordenados e inter-relacionados para a realização de um fim, que seria a produção de uma norma jurídica, a qual, em si, contém uma decisão do Estado sobre determinada matéria. Nota-se que, no caso do Poder Legislativo, o processo estabelece as regras para a produção de leis e demais espécies normativas gerais e abstratas²⁵¹. Cabe observar, é claro, que a finalidade não é a produção de normas jurídicas pura e simplesmente. O que se espera é que o processo legislativo possa refletir uma interpretação pluralista da realidade social, de modo a produzir uma resposta jurídica que atenda às demandas sociais, como também aos princípios constitucionais.

A Constituição de 1988 enumera, em seu artigo 59, as espécies de normas que podem resultar desse processo²⁵²: emendas à Constituição; leis complementares; leis ordinárias; leis delegadas; medidas provisórias; decretos legislativos; resoluções. Verifica-se que apenas parte do regramento sobre o processo legislativo encontra-se na própria Constituição, sendo este complementado pelo Regimento Interno de cada uma das três casas: Câmara dos Deputados, Senado Federal e Congresso Nacional. Cabe observar também que o procedimento de aprovação da lei pode variar a depender da espécie normativa em questão, assim como de

²⁴⁹ Embora também possua outras funções, dentre elas, a de investigação e fiscalização, assim como de sanção de seus próprios membros.

²⁵⁰ Derivada do latim *processus* (*pro* = para adiante e *cessus* = marcha).

²⁵¹ TRINDADE, João. Processo Legislativo Constitucional. 2ª edição. Salvador, Editora JusPodivm, 2016, p. 26.

²⁵² Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de: I - emendas à Constituição; II - leis complementares; III - leis ordinárias; IV - leis delegadas; V - medidas provisórias; VI - decretos legislativos; VII - resoluções. Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

diversos outros elementos que podem vir a afetar o “caminho” que determinado projeto percorre no Parlamento. Assim, de forma geral, o processo de elaboração das leis é bastante complexo, não sendo objeto do presente trabalho uma análise detida sobre a questão. No entanto, convém fazer algumas observações a este respeito.

Inicialmente, cabe observar que o processo legislativo deve seguir parâmetros de colegialidade, justificação das decisões, produção de informações, transparência e a possibilidade de participação. Estes seriam os elementos essenciais a um devido processo legislativo. No entanto, como se sabe, nem sempre o ideal normativo se revela na prática diária do Parlamento. Esta questão é explorada por Luiz Fernando Gomes Esteves no livro “Processo Legislativo no Brasil”²⁵³, em que o autor, para além de uma análise teórica do tema, busca trazer reflexões sobre como o procedimento de elaboração das leis se dá na realidade.

Nesta linha, o trabalho do autor aponta uma série de características negativas, que recorrentemente se apresentam na prática legislativa. São citadas pelo autor: i) a excessiva centralização do processo decisório nas mãos dos líderes partidários, presidentes dos órgãos legislativos e do Executivo; ii) a falta de incentivos para que os órgãos legislativos produzam informações sobre as proposições submetidas à apreciação das Comissões parlamentares; iii) a ausência – ou, pelo menos – insuficiência – da apresentação de justificativas sobre as decisões proferidas ou as proposições formuladas; iv) a falta de transparência no processo decisório; v) a insuficiência de instrumentos à disposição das minorias parlamentares para influenciar o processo legislativo²⁵⁴. Esteves também destaca que:

[...] é necessário ter em conta que a forma de organização do legislativo pode ter uma ligação direta com as necessidades políticas ou eleitorais de seus membros, ou seja, é possível cogitar que a forma de escolha dos presidentes das casas legislativas, de seleção de relatores, e – porque não? – o próprio procedimento legislativo são desenhados para atender aos interesses pessoais dos parlamentares, e não necessariamente para produzir decisões que sejam boas ou mais legítimas, do ponto de vista representativo²⁵⁵.

²⁵³ ESTEVES, Luiz Fernando Gomes. *Processo Legislativo no Brasil*. Belo Horizonte (MG): Letramento, 2018. Pode-se dizer que a análise provida pelo autor teve a importância de suprir uma verdadeira lacuna sobre o tema na produção jurídica nacional, cujas obras, em grande parte das vezes, focavam na formalidade do processo, deixando de abordar aspectos do dia-a-dia da prática parlamentar.

²⁵⁴ *Ibid.*, p. 321.

²⁵⁵ ESTEVES, obra citada, p. 62.

Verifica-se, portanto, que, para além das regras formais que regem o processo de elaboração das leis, existem muitas outras condicionantes políticas, econômicas e sociais que afetam o funcionamento dos procedimentos levados à cabo pelo Poder Legislativo. Sabe-se que as instituições não são organizações neutras, e, principalmente quando se trata do Parlamento, este se situa imerso no dinamismo e nas disputas de poder e influência características da política.

Feitas essas observações, a próxima seção busca traçar um panorama geral do procedimento ordinário de tramitação de uma lei, apontando também algumas características práticas da atividade parlamentar atinentes a esse processo.

2.1.1 – Procedimento genérico de tramitação de uma lei: as três fases do processo legislativo

Para os fins deste trabalho, importa traçar um panorama bastante objetivo e genérico sobre o procedimento comum ordinário²⁵⁶ de tramitação de uma lei. A finalidade é apresentar o processo legislativo em três principais fases para que, posteriormente, seja possível identificar em que momentos do processo os mecanismos de participação social tradicionalmente previstos pelo ordenamento brasileiro se situam.

Em geral, o procedimento padrão de aprovação de uma lei em cada uma das casas legislativas (Câmara e Senado) envolve os seguintes passos: o procedimento começa com a proposição do projeto de lei no parlamento (iniciativa), que é encaminhado para deliberação²⁵⁷ no âmbito das Comissões parlamentares. Depois de ser aprovado pelas comissões

²⁵⁶ Os procedimentos para elaboração de uma lei podem ser comuns ou especiais. O primeiro representa a regra “padrão” para aprovação de uma lei ordinária. Este procedimento comum pode ser dividido em I) ordinário (o projeto de lei passa por todas as fases possíveis e sem a definição de prazo para a tramitação) II) sumário (o projeto tramita em urgência constitucional, em que há a fixação de prazos para a deliberação do Congresso – art. 64, § 1º e ss) e III) abreviado (é dispensada a apreciação do projeto pelo Plenário das Casas, sendo suficiente a aprovação pelas Comissões). Os procedimentos especiais, por sua vez, detalham situações mais específicas e diferenciadas conforme a proposição legislativa em questão. São especiais os procedimentos de elaboração de: a) leis orçamentárias; b) emendas constitucionais; c) leis complementares; d) leis delegadas; e) medidas provisórias; f) decretos legislativos; g) resoluções; h) decretos autônomos. TRINDADÉ, João. Processo Legislativo Constitucional. 2ª edição. Salvador, Editora JusPodivm, 2016, p. 26.

²⁵⁷ De forma geral, a doutrina também utiliza o termo “discussão” para se referir ao momento em que o projeto se encontra nas Comissões e “deliberação” para o momento em que se encontra no Plenário. Este trabalho optou por utilizar o termo “deliberação” para a fase das comissões e “discussão” para a fase do Plenário. Isto porque, tendo em vista as características próprias das comissões (especialidade temática, menor número de membros, etc.) parece razoável afirmar que apresentam maior potencial deliberativo (troca de razões e informações) do que o Plenário.

parlamentares relacionadas ao seu tema específico, o projeto segue para discussão e votação em plenário²⁵⁸. Sendo aprovado pelo plenário de ambas as casas legislativas, o projeto é, enfim, encaminhado para sanção ou veto do Presidente da República. Realizada esta etapa, o processo legislativo é finalmente concluído com a promulgação e publicação da lei aprovada.

Diante dessas atividades, a doutrina, de forma geral, divide o processo legislativo em três fases²⁵⁹: Fase Introdutória ou Preliminar, na qual se compreende a iniciativa de proposição do projeto; Fase Constitutiva, na qual se compreende a deliberação parlamentar (discussão e votação) e a deliberação executiva (sanção ou veto) e, finalmente, a Fase Complementar, que abrange a promulgação e publicação da lei. No entanto, como este trabalho foca especificamente as fases do processo que se desenvolvem perante o Parlamento, aqui se propõe um outro tipo de divisão simplificada, também em três fases principais. Na fase inicial, são enviadas as propostas pelos parlamentares e demais atores legitimados a propor projetos de lei ao Parlamento²⁶⁰; na fase intermediária, ocorrem as deliberações dos parlamentares nas respectivas Comissões; na fase final, se realiza a discussão e votação dos projetos no plenário.

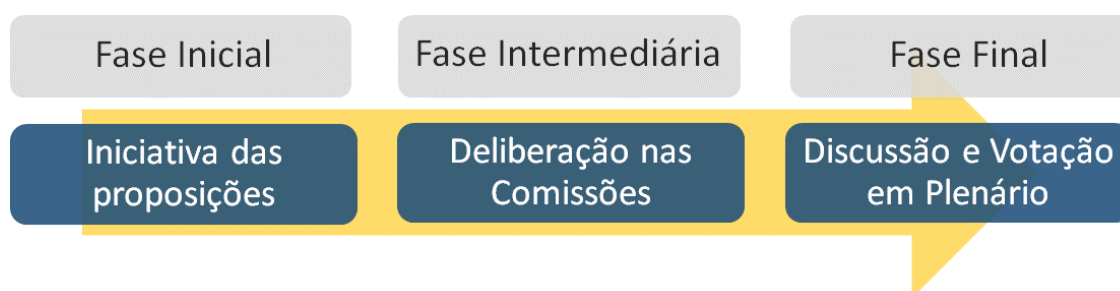


Figura 2. Fases do processo legislativo.

Quanto à fase inicial, cabe lembrar que as propostas de lei podem ser encaminhadas não só pelos parlamentares, mas também por demais atores dos Poderes Judiciário e Executivo²⁶¹, pelo Ministério Público, assim como pelos cidadãos, através do instituto da iniciativa popular de lei, a ser estudado mais adiante. Verifica-se que a iniciativa dos projetos é considerada como

²⁵⁸ Conforme indicado por Luciana Pacheco: “O Plenário é a instância de decisão final sobre a maior parte das matérias apreciadas pela Casa Legislativa. Constitui-se do conjunto dos parlamentares que compõem a Casa, e as decisões tomadas em seu âmbito têm caráter definitivo e irrecorrível”. Pacheco, Luciana Botelho. *Como se fazem as leis*. 3. ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2013, p. 20.

²⁵⁹ TRINDADE, João. *Processo Legislativo Constitucional*. 2ª edição. Salvador, Editora JusPodivm, 2016, p. 25.

²⁶⁰ O exercício da iniciativa pode ser classificado como parlamentar e extraparlamentar. No segundo caso, é realizado por órgãos ou pessoas que não integram o Parlamento. Atualmente, no Brasil pode ser exercido pelo poder Executivo, Judiciário, pelo Ministério Público e pelos cidadãos, nos termos dos artigos 61, § 1º e 2º e 62 da Constituição Federal. Artigo 109, § 1º do RICD.

²⁶¹ Nos termos dos artigos 61, § 1º e 2º e 62 da Constituição Federal. Artigo 109, § 1º do RICD.

a “mola propulsora” do processo legislativo²⁶², definindo os temas que, a princípio, farão parte da agenda de debates do Congresso Nacional.

Na fase intermediária, os projetos de lei apresentados são encaminhados às respectivas Comissões parlamentares. As Comissões²⁶³ são órgãos compostos por pequeno número de parlamentares e possuem uma organização temática, de modo que cada tipo de comissão é destinada a prover informações especializadas sobre determinada matéria. Como exemplo, cite-se a Comissão de Ciência e Tecnologia, do Meio Ambiente, de Cultura, de Defesa dos Direitos da Mulher, de Finanças e Tributação, de Transporte, entre outras.

Nesta fase do processo, é analisada a constitucionalidade do projeto, a disponibilidade de recursos orçamentários para a implementação da medida proposta, bem como o mérito da questão. A partir da análise realizada, cabe à cada comissão para a qual foi encaminhado o projeto emitir seu respectivo parecer pela aprovação, rejeição ou alteração da proposta (através de emendas). Conforme indicado por Luciana Pacheco:

É no âmbito das comissões que os parlamentares, justamente por estarem reunidos em número menor que no Plenário, conseguem examinar mais detidamente os projetos que tramitam na Casa, descendo aos detalhes técnicos e jurídicos, identificando os méritos e as falhas de cada um, ouvindo autoridades e especialistas na matéria neles tratada, propondo-lhes eventuais alterações e aperfeiçoamentos²⁶⁴.

Neste sentido, importa destacar que a função primordial das comissões é de prover *expertise* ao processo legislativo, instruindo-o com dados técnicos e evidências empíricas relacionadas à matéria em exame. Ocorre que, conforme ressaltado por Luiz Fernando Gomes Esteves, uma das características negativas encontradas no processo legislativo “real” é a falta de incentivos para que as Comissões parlamentares exerçam sua função primordial de prover *expertise* ao processo. Isto se dá por alguns fatores indicados pelo autor, e brevemente pontuados a seguir.

²⁶² PACHECO, Luciana Botelho. Como se fazem as leis. 3. ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2013, p. 27.

²⁶³ Atualmente são 25 comissões na Câmara e 14 no Senado. Além das comissões permanentes, as Casas também podem constituir comissões especiais, de caráter temporário, para o exame de determinadas espécies de proposição, como propostas de emenda à Constituição (art. 34, I, RICD), por exemplo, assim como para a análise de projetos de lei mais complexos. Na Câmara, quando há projetos complexos que demandariam o exame de mais de três comissões permanentes, cria-se apenas uma comissão, especial e temporária, destinada a estudar a questão e proferir-lhe o parecer (art. 34, II, RICD).

²⁶⁴ PACHECO, Luciana Botelho. Como se fazem as leis. 3. ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2013, p. 19.

Os líderes partidários possuem forte influência na forma com que os trabalhos são conduzidos nas comissões. Isto porque são os líderes que indicam os parlamentares que irão compor as comissões e podem, a qualquer tempo, substituí-los²⁶⁵. Conforme pontuado por Esteves, as regras formais do processo legislativo não impõem quaisquer parâmetros a serem observados pelos líderes no momento da escolha dos parlamentares que irão compor as comissões, sequer quanto à especialização destes para tratarem da temática específica relacionada à Comissão para a qual foram designados. Verifica-se, portanto que, na prática, a *expertise* acaba não sendo o fator principal a ser considerado para a nomeação do membro, mas sim a “lealdade partidária”²⁶⁶.

A consequência deste tipo de arranjo é que as comissões acabam não sendo compostas por parlamentares que, necessariamente, sejam especializados no tema, frustrando, em grande parte das vezes, o objetivo principal desses órgãos, que é a de permitir que as decisões sejam tomadas com base em dados técnicos e evidências. Isto se agrava pelo fato de que os membros podem ser substituídos a qualquer tempo, conforme a livre convicção dos líderes. Nas palavras de Esteves:

[...] basta uma movimentação do parlamentar indicado no sentido de que vai apresentar parecer ou vai votar em sentido diverso ao desejado pelo líder, ainda que com base em critérios técnicos, para que haja razão para a substituição do parlamentar na comissão, a fim de que o órgão fracionário novamente fique alinhado ao pensamento do líder.²⁶⁷

A partir disso, pode-se dizer que existe um entrave à autonomia dos membros da comissão, já que pode existir uma espécie de controle ou censura por parte do líder sobre o membro escolhido, dependendo do posicionamento que adote. Esta dinâmica acaba, inevitavelmente, desestimulando a apuração técnica e qualificada de informações por parte das comissões parlamentares.

Dito isto, importa observar que é no âmbito das Comissões que são realizadas as audiências públicas, instrumento de participação social destinado a prover razões e informações

²⁶⁵ Art. 10, VI – RICD e art. 66, RISF.

²⁶⁶ O autor indica que a lealdade é normalmente verificada pelo comportamento do parlamentar em votações importantes. ESTEVES, Luiz Fernando Gomes. Processo Legislativo no Brasil. Belo Horizonte (MG): Letramento, 2018, nota de rodapé 128.

²⁶⁷ ESTEVES, obra citada, 2018, p. 73.

ao processo de elaboração das leis, a partir da consulta a fontes externas ao Parlamento. Nas audiências, se busca convocar setores da sociedade civil com experiência no tema a ser tratado, acadêmicos, profissionais e autoridades especializadas no assunto. Embora não se negue a importância que as audiências públicas podem desempenhar para a instrução do processo legislativo, verifica-se que o poder dos líderes sobre as deliberações realizadas nas Comissões também pode ser um entrave para o adequado aproveitamento deste mecanismo.

Quanto a este aspecto, uma outra questão que também merece ser pontuada, é a possibilidade desta etapa de deliberação realizada nas Comissões ser reduzida, ou até mesmo não ocorrer. Isto pode acontecer em duas situações principais: nos casos de pedido de urgência realizado pelo Presidente da República para os projetos de lei de sua autoria²⁶⁸ e nos casos de pedido de urgência urgentíssima²⁶⁹, pelos líderes partidários. Neste último caso, o pedido “possibilita que a proposição seja automaticamente incluída na ordem do dia do Plenário, independentemente da fase em que ela se encontrar”²⁷⁰. Embora o instrumento tenha sido originalmente criado para casos excepcionais, a literatura especializada aponta que a aplicação deste regime de urgência urgentíssima tem se tornado, muitas das vezes, a regra²⁷¹.

Conforme pontuado por Esteves, “o requerimento de “urgência urgentíssima” confere aos líderes dois poderes marcantes: o controle da agenda e a redução da participação das comissões no processo legislativo”²⁷². Verifica-se que, como o pedido pode ser realizado independentemente da fase processual em que se encontra a proposição, os líderes acabam tendo o poder de definir por quanto tempo e com qual nível de profundidade ocorrerá a deliberação sobre determinado projeto. Assim, caso haja acordo entre as lideranças, isso pode resultar no encaminhamento do projeto para votação no plenário, sem que haja mínima deliberação formal nas comissões sobre a matéria. Conforme abordado por Esteves:

A aprovação de requerimentos de urgência urgentíssima implica em diminuição do papel das comissões porque o projeto é remetido diretamente para deliberação em plenário. Isto pode impactar na qualidade das leis, já que as comissões representam o *locus* especializado de análise dos projetos, e também atingem as minorias parlamentares, que desempenham um papel muito mais notável em órgãos fracionários do que no plenário, e acabam

²⁶⁸ Neste caso, a apreciação do projeto deverá ultimar-se, em ambas as casas, no prazo máximo de 100 dias, sob pena de trancamento da pauta do plenário – conforme disposto no art. 64, § 1º e seguintes da Constituição Federal.

²⁶⁹ Conforme disposto no artigo 155 do RICD e artigo 336, II do RISF.

²⁷⁰ ESTEVES, obra citada, 2018, p. 77.

²⁷¹ *Ibid.*, p. 73.

²⁷² ESTEVES, Luiz Fernando Gomes, obra citada, p. 78.

perdendo o direito de influenciar a legislação a partir da participação nas comissões²⁷³.

Nota-se que a possibilidade de “pular” a fase de deliberação nas Comissões, também afeta necessariamente a participação social no processo legislativo, já que se perde a oportunidade de se realizar as audiências públicas, que, como já observado, são efetuadas justamente nesta fase intermediária do processo. Feitas essas observações, voltemos à análise do procedimento padrão a ser observado para a tramitação de um projeto de lei.

Uma vez encerrada a fase de apreciação do projeto pelas comissões, as proposições são encaminhadas à Mesa diretora da Casa²⁷⁴ com os respectivos pareceres elaborados no âmbito das Comissões. A partir disso, os projetos aguardam sua inclusão na “Ordem do Dia”, para a discussão e votação do Plenário. Neste ponto, cabe ressaltar novamente a existência de uma centralização do poder decisório, agora nas mãos do Presidente da Casa.

Tanto no regimento interno da Câmara dos Deputados quanto no do Senado Federal consta que a elaboração da “pauta” de votações e da “Ordem do Dia” são competências dos respectivos Presidentes, que deverão consultar-se com o colégio de Líderes. Embora os regimentos determinem a oitiva do colégio de líderes, na prática, é o Presidente da Casa que decide *quais* projetos serão votados em plenário e *quando* isso ocorrerá²⁷⁵. Nota-se que a definição da agenda do plenário é um dos pontos centrais do processo legislativo, tendo em vista que é essa decisão que determina, em última análise, as propostas que terão ou não a chance de serem transformadas em lei²⁷⁶. É certo que as articulações políticas e a pressão social possuem um importante papel no sentido de orientar a agenda, no entanto, é inevitável concluir que a “palavra final” é sempre do Presidente.

²⁷³ ESTEVES, Luiz Fernando Gomes, obra citada, p. 78.

²⁷⁴ As Mesas da Câmara e do Senado são órgãos colegiados responsáveis pela coordenação geral dos trabalhos legislativos. São compostos por presidente, vice-presidentes e secretários, todos parlamentares eleitos diretamente por seus pares. Pacheco, Luciana Botelho. Como se fazem as leis. 3. ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2013, p. 22-23.

²⁷⁵ O regimento da Câmara prevê (no artigo 17, I, *s e t*) que o Presidente deve disponibilizar uma agenda mensal aos parlamentares, com a previsão das votações que ocorrerão no mês subsequente. No entanto, não é incomum que o Presidente inclua projetos de “última hora” na Ordem do Dia, alterando a pauta na própria data em que será realizada a discussão e votação em Plenário.

²⁷⁶ Cabe observar que o Presidente da República também possui grande poder neste sentido, no caso de Medidas Provisórias e dos pedidos de urgência, que possuem prazos específicos para serem analisados, sob pena de “trancamento da pauta” do Parlamento.

Uma vez que a proposição legislativa é incluída na pauta de votações e enviada ao plenário, passa-se à fase final de discussão e votação do projeto. Em plenário, o projeto é debatido pelos parlamentares e, neste momento, também podem ser apresentadas emendas à matéria²⁷⁷. Encerrada a discussão, passa-se à fase de votação, que deverá observar o quórum específico da proposição em questão.

Feitas as observações sobre o “caminho” padrão a ser percorrido por um projeto de lei no Parlamento, a próxima seção busca explorar em que fases do processo legislativo os instrumentos de participação cidadã previstos pelo ordenamento brasileiro se encaixam e como estes instrumentos são aplicados na prática.

2.2 – Participação social no processo legislativo

Símbolo do processo de redemocratização do país, a atual Constituição de 1988 foi a primeira constituição do Brasil a garantir a participação dos cidadãos no processo de elaboração das leis. A partir de uma análise do texto constitucional, verifica-se que foram previstos mecanismos próprios de uma democracia participativa²⁷⁸, a ser implementada conjuntamente ao sistema de representação política tradicional. Nesta linha, o artigo 14²⁷⁹ da Constituição determina que, além do sufrágio universal, os cidadãos também podem exercer sua soberania diretamente, mediante os instrumentos do plebiscito, referendo e iniciativa popular de lei.

Art. 14, CF: A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I - plebiscito;

²⁷⁷ Neste caso, a proposição pode retornar às Comissões para análise das emendas sugeridas ou podem ser designados relatores pelo presidente, que irão proferir o voto diretamente em plenário, em substituição às Comissões. PACHECO, Luciana Botelho. Como se fazem as leis. 3. ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2013, p. 52.

²⁷⁸ Conforme observado por Humberto Laport de Mello: “A democracia participativa (...) é também chamada por muitos autores de democracia semidireta e se caracteriza como um sistema político no qual, embora todos os membros do *demos* elejam representantes para as tarefas legislativas e para a administração do governo, também lhes é permitido participar diretamente dessas atividades quando cumprem certos procedimentos e requisitos previamente estabelecidos”. Cabe observar, no entanto, que, tanto mecanismos de democracia direta (como *initiatives* e *recalls*) como de democracia semidireta (como plebiscitos, referendos e leis de iniciativa popular) podem ser genericamente compreendidos como instrumentos de democracia participativa. MELLO, Humberto Laport de. *A democracia participativa e sua institucionalização pela ordem constitucional de 1988: propostas de desenvolvimento e parâmetros de aplicação do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular*. 2013. 359 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

²⁷⁹ Art. 14, CF: A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular.

- II - referendo;
- III - iniciativa popular.

Como se pode verificar, a Constituição não regulamentou como esses instrumentos deveriam ser aplicados na prática, deixando esta tarefa para a legislação infraconstitucional. De todo modo, pode-se dizer que a ideia originalmente prevista pela Carta foi a de munir os cidadãos de ferramentas que lhes possibilitassem interagir com o governo além do período eleitoral, visando o controle, a fiscalização e o próprio aperfeiçoamento do sistema de representação política²⁸⁰. Uma interpretação sistemática da Constituição também sugere que estes institutos se destinam a colocar em prática o princípio da soberania popular²⁸¹, o que - em outros termos - significa trazer para a realidade a ideia de que o “povo” não é apenas o destinatário das prestações estatais, mas é também o próprio titular do poder decisório nas democracias.

Nota-se que a consagração legal de instrumentos de democracia participativa (ou participação semidireta)²⁸² faz parte de um movimento relativamente recente do constitucionalismo contemporâneo e, mais especificamente, do denominado constitucionalismo latino-americano. Conforme indicado por Gargarella e Courtis, a introdução de cláusulas participativas nas Constituições da América Latina é um movimento que se verifica especialmente com a segunda grande onda de reformas constitucionais, ocorridas no século XX²⁸³.

No caso do Brasil, a inovação democrática empreendida pela Constituição de 1988 é notória, ao se verificar que, dentre outros aspectos, introduziu ferramentas de participação política até então inéditas. A iniciativa popular de lei e o referendo, por exemplo, não figuravam

²⁸⁰ Jane Reis indica que os instrumentos de participação direta no processo legislativo muitas vezes atuam como “corretivos à democracia representativa tradicional”. REIS, Jane. A iniciativa popular no sistema constitucional brasileiro: fundamentos teóricos, configuração e propostas de mudanças. *Revista de Direito da Cidade*, vol. 08, nº 4, p. 1708.

²⁸¹ Art. 1º, parágrafo único, CF: Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

²⁸² O plebiscito, o referendo e a iniciativa popular são considerados como mecanismos de democracia *semidireta*, por contarem, no seu desenvolvimento, com a participação imprescindível tanto dos representados quanto dos representantes, embora, nas condições ideais, a participação dos representados deva ser muito maior. Neste sentido, ver: MELLO, Humberto Laport de. *Obra citada*, 2013, p. 33.

²⁸³ A partir dessa segunda onda, houve reformas no Equador, em 1978; no Chile e no Brasil, em 1989; na Colômbia, em 1991; no Paraguai, em 1992; no Peru e na Bolívia, em 1993; na Argentina, Guatemala e Nicarágua, em 1994. GARGARELLA, Roberto e COURTIS, Christian. *El Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano: Promesas e Interrogantes*. CEPAL – *Série Políticas Sociales* nº 153, noviembre 2009, p. 25. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6162/1/S0900774_es.pdf

em nenhuma das Constituições brasileiras anteriores. Quanto ao plebiscito, apesar de estar presente no ordenamento jurídico brasileiro desde a Constituição de 1937, seu uso era destinado apenas para casos muito restritos, que não tinham propriamente a finalidade de incluir a população no debate das leis²⁸⁴. Deste modo, mostra-se inevitável constatar que a atual Constituição inovou ao buscar implementar um sistema de democracia participativa no país²⁸⁵.

Ocorre que, embora as Constituições dos países latino-americanos tenham inovado em prever instrumentos participativos, Gargarella e Courtis sugerem que, de maneira geral, haveria um descompasso entre a previsão constitucional e a realidade. Esses autores indicam que a implementação efetiva desses mecanismos depende de um quadro social e institucional peculiar, que, geralmente, não se procura recriar ou favorecer nestes países²⁸⁶. Assim, a falta de uma “cultura participativa”, principalmente em países latinos recém-saídos de regimes ditatoriais, seria, portanto, um grande obstáculo para se dar operacionalidade prática a esses instrumentos. Pode-se dizer que a questão observada por esses autores é facilmente verificável quando se analisa o histórico de aplicação desses mecanismos no Brasil.

A realidade revela que os institutos de participação popular previstos constitucionalmente tiveram pouquíssima aplicação prática. Isto começa pelo fato de que, que somente após dez anos da promulgação da Constituição foi editada a Lei Federal 9.709/98, no intuito de regulamentar os institutos do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular de lei previstos constitucionalmente. De todo modo, mesmo após a edição da referida lei, e passadas três décadas de vigência da atual Constituição, tivemos apenas um plebiscito de âmbito nacional no Brasil²⁸⁷. Quanto ao referendo, também foi realizado apenas um, no ano de 2005, momento em que a população brasileira foi consultada sobre a proibição do comércio de armas de fogo e

²⁸⁴ O plebiscito foi previsto pelas Constituições anteriores de 1937, 1946 e 1967, sendo destinado principalmente para decidir questões territoriais de desmembramento, incorporação, subdivisão e anexação de Estados e Municípios, bem como instrumento a ser adotado pelo Poder Executivo para avançar sua agenda ou barrar decisões do Legislativo.

²⁸⁵ Conforme indicado por Humberto Laport, “o princípio democrático, entendido como a “democracia juridicizada”, ou seja, transformada em norma, em comando constitucional é, de fato, um dos principais eixos da ordem constitucional de 1988” e “o que aparece como uma realidade inegável, facilmente constatável através da simples leitura do seu texto, é que ela (Constituição) exige que a democracia seja participativa e não meramente representativa, e coloca muita ênfase nesse aspecto”. LAPORT, Humberto. A democracia participativa e sua institucionalização pela ordem constitucional de 1988: propostas de desenvolvimento e parâmetros de aplicação do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular. Dissertação de Mestrado em Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, 2013, p. 205/206.

²⁸⁶ GARGARELLA, Roberto e COURTIS, Christian, obra citada, p. 26.

²⁸⁷ Mesmo assim, o mesmo só foi realizado devido à prévia estipulação do artigo 2º do ADCT, o qual determinava a realização de plebiscito no ano de 1993 para que a população escolhesse a forma e o sistema de governo que deveriam vigorar no país.

munição em território nacional²⁸⁸. No que se refere às leis de iniciativa popular, até hoje apenas quatro foram editadas. Tratam-se das seguintes: Lei 8.930/1994, que insere no rol de crimes hediondos, resultado de impacto social, o “caso Daniella Perez”; Lei 9.840/1999, que visa o combate a crimes de corrupção eleitoral; Lei 11.124/2005, que institui o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e a “Lei da Ficha limpa” (LC 135/2010), que inclui hipóteses de inelegibilidade destinadas a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato político. O último projeto de lei de iniciativa popular, encaminhado à Câmara dos Deputados no ano de 2016 e ainda em tramitação, se trata do que ficou popularmente conhecido como as “10 medidas contra a corrupção”²⁸⁹.

Apesar das leis acima citadas serem popularmente conhecidas como de iniciativa popular, cabe observar que nenhuma delas foi recebida com esse *status* jurídico pelo Parlamento. Em razão da dificuldade em se conferir autenticidade às assinaturas²⁹⁰, todos os projetos de lei de iniciativa popular encaminhados ao Legislativo dependeram do “patrocínio” de algum parlamentar, que assumisse a autoria do projeto para que este pudesse ser proposto no Congresso. Ou seja, apesar destas leis terem sido criadas por iniciativa de mais de um milhão de cidadãos²⁹¹, não são formalmente reconhecidas como de iniciativa da sociedade.

O breve panorama apontado revela que, na linha do observado por Bonavides, existe um grave “bloqueio executivo” da democracia participativa no Brasil²⁹². Pode-se dizer que isto também se revela com relação a outros instrumentos de participação social existentes. Além do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular de lei, foram introduzidos no ordenamento jurídico brasileiro outros instrumentos destinados à participação social no processo de

²⁸⁸ O Referendo destinou-se à consulta sobre o artigo 35 da Lei nº 10.826 (Estatuto do Desarmamento), que previa a proibição do comércio de armas de fogo e munições em território nacional. A consulta popular foi veiculada a partir da seguinte questão: "O comércio de armas de fogo e munição deve ser proibido no Brasil?". À época, 63,68% dos brasileiros votaram não à proibição, sendo, portanto, mantida a comercialização de armas.

²⁸⁹ Projeto de Lei n. 4.850/2016.

²⁹⁰ “Logisticamente, é muito difícil a validação manual de mais de um milhão de assinaturas. Na prática, o que ocorre é a “adoção” da iniciativa popular, por um deputado interessado que apresenta o projeto de lei como sendo próprio, dispensando a verificação de todas as assinaturas”. Relatório do ITS (Instituto de Tecnologia e Sociedade) – Projetos de Lei de Iniciativa Popular no Brasil. Disponível em: https://itsrio.org/wp-content/uploads/2017/08/relatorio-plips-l_final.pdf.

²⁹¹ Note-se que, conforme as exigências legais, o número mínimo de assinaturas para a proposição de lei de iniciativa popular é de aproximadamente, 1.462.751 assinaturas (considerando o total de 146.275.020 de eleitores contabilizados pelo TSE em dezembro de 2016. Dados extraídos do Relatório do ITS (Instituto de Tecnologia e Sociedade) – Projetos de Lei de Iniciativa Popular no Brasil. Disponível em: https://itsrio.org/wp-content/uploads/2017/08/relatorio-plips-l_final.pdf.

²⁹² BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa*. 3.ed. Malheiros, 2001, p. 26.

elaboração das leis, como as sugestões legislativas²⁹³, as audiências públicas²⁹⁴ e as manifestações genéricas²⁹⁵. No entanto, verifica-se que a grande maioria deles também teve pouquíssimo impacto no processo de elaboração das leis²⁹⁶.

A literatura que aborda o tema indica que essas ferramentas são pouco aproveitadas por uma série de fatores. De modo geral, podemos listar a insuficiente regulamentação jurídica de alguns destes institutos; o desconhecimento da população acerca destes; a falta de mecanismos de acompanhamento dos processos²⁹⁷; o poder de *lobby* de grandes corporações, que inviabiliza as demandas de outros setores sociais; a falta de interesse político dos parlamentares em viabilizar o controle social; o descrédito da população na efetividade desses mecanismos; bem como a falta de estrutura técnica e de pessoal na estrutura dos órgãos legislativos, que possa viabilizar o devido processamento e resposta às demandas dos cidadãos. O cenário atual revela, portanto, um profundo descompasso entre o mandamento constitucional e a realidade, e nos faz questionar sobre o real espaço da democracia participativa no Brasil.

Para além disso, vale observar que a temática da participação social no processo legislativo não deve ser indiferente aos lobbies. Conforme indicado por Felipe Lélis Moreira, o

²⁹³ As sugestões legislativas estão previstas no Regimento Interno da Câmara (art. 32, XII) e do Senado (art. 102–E, I e parágrafo único).

²⁹⁴ As audiências públicas estão previstas no artigo 58, § 2º, inc. II da CF, no artigo 255 do RICD e no artigo 93 do RISF. Art. 58, CF. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação. § 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe: II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil; Art. 255, RICD: Cada Comissão poderá realizar reunião de audiência pública com entidade da sociedade civil para instruir matéria legislativa em trâmite, bem como para tratar de assuntos de interesse público relevante, atinentes à sua área de atuação, mediante proposta de qualquer membro ou a pedido de entidade interessada; Art. 93, RISF: Art. 93. A audiência pública será realizada pela comissão para: I - instruir matéria sob sua apreciação; II - tratar de assunto de interesse público relevante. § 1º A audiência pública poderá ser realizada por solicitação de entidade da sociedade civil.

²⁹⁵ As manifestações genéricas contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas, como o envio de petições, reclamações, representações ou queixas estão previstas no art. 58, § 2º, IV da CF, no artigo 253 do RICD e no artigo 90, IV do RISF. Art. 58, CF: O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação. § 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe: IV - receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas; Art. 253, RICD: As petições, reclamações, representações ou queixas apresentadas por pessoas físicas ou jurídicas contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas, ou imputados a membros da Casa, serão recebidas e examinadas pela Ouvidoria Parlamentar, pelas Comissões ou pela Mesa, conforme o caso, desde que: I – encaminhadas por escrito ou por meio eletrônico, devidamente identificadas em formulário próprio, ou por telefone, com a identificação do autor; II – o assunto envolva matéria de competência da Câmara dos Deputados. Art. 90, RISF: Às comissões compete: IV - receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas.

²⁹⁶ 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.

²⁹⁷ “Para Leonardo Barbosa (2006), o pouco impacto legislativo da CLP como canal de participação popular decorre da falta de mecanismos de acompanhamento e promoção das proposições legislativas criadas pela comissão”. Idem, p. 120.

lobby possui lastro constitucional decorrente do direito de petição e pode ser praticado por qualquer indivíduo²⁹⁸. Ocorre que, como também indicado pelo autor, “existe no Brasil uma assimetria na representação de interesses agravada pela falta de regulamentação do lobby, que poderia equacionar, dentre outros problemas, a falta de transparência e de igualdade de acesso aos processos de tomada de decisão, especialmente no que se refere ao processo de elaboração legislativa”²⁹⁹.

Feitas essas considerações, a próxima seção tem como objetivo identificar os instrumentos de participação originalmente previstos pelo ordenamento brasileiro, relacionando-os a cada fase do processo legislativo. A intenção é compreender mais detalhadamente de que modo esses instrumentos foram utilizados e os resultados que produziram até o momento, para que, posteriormente, seja possível uma comparação entre esses mecanismos tradicionais e as novas alternativas de participação digital que vêm surgindo.

2.2.1 – Fases do processo legislativo e seus respectivos instrumentos de participação

Relembre-se que o processo legislativo se realiza pela agregação de um conjunto de fases necessárias à formação da lei em sentido formal e, portanto, a participação social pode ocorrer nas diversas etapas desse processo: na fase inicial, momento em que são apresentadas as propostas de lei; na fase intermediária, momento em que ocorrem as deliberações e emendas ao projeto original e na fase final, quando a proposta é submetida à votação. Cada um desses momentos processuais possui uma finalidade determinada, assim como mecanismos específicos de participação que a eles podem ser relacionados. A dinâmica encontra-se graficamente representada a seguir:

²⁹⁸ MOREIRA, Felipe Lélis. *Governo aberto, lobby e qualidade legislativa: Estudo de caso sobre a regulamentação do Marco Civil da Internet*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017, p. 13.

²⁹⁹ Idem.

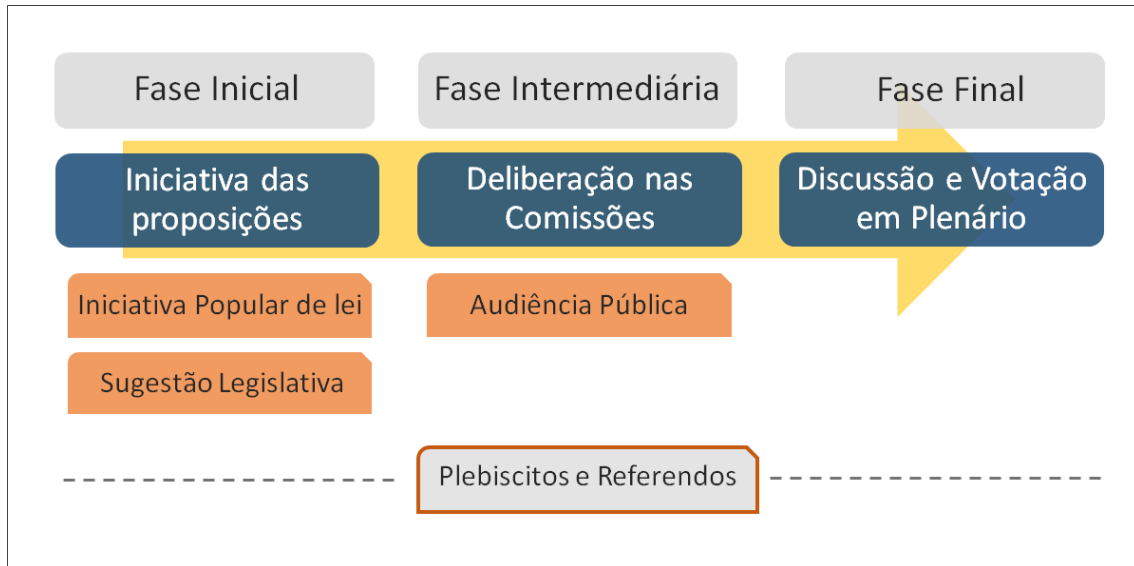


Figura 3. Fases do processo legislativo e respectivos instrumentos tradicionais de participação.

Com base na figura anterior, podemos citar que a iniciativa popular de lei e a sugestão legislativa visa promover a participação na fase inicial do procedimento, enquanto as audiências públicas possibilitam a deliberação em uma fase intermediária. Já o plebiscito e o referendo, por sua vez, são consultas ao público que podem ser realizadas nas diversas fases do processo. Esses mecanismos serão analisados separadamente, conforme as fases em que se encontram, a seguir.

2.2.1.1 – Participação na fase inicial: o efeito de pauta política

Conforme já explorado anteriormente, em uma democracia representativa, uma das principais funções dos representantes políticos é a de captar as demandas populares e levá-las ao espaço institucional para que sejam discutidas. No entanto, esse exercício de captação torna-se por demais difuso, de modo que não se sabe exatamente quais meios ou critérios são utilizados pelos parlamentares para que possam assimilar os mais amplos interesses e demandas de seus eleitores. O sistema representativo, portanto, não é, por si só, garantia absoluta de que a pauta das leis será efetivamente representativa ou levará em consideração o posicionamento dos diversos setores da sociedade acerca dos temas que devem ser inseridos no debate público.

Nesse contexto, a atual Constituição introduziu pela primeira vez no ordenamento jurídico brasileiro o direito dos cidadãos de exercerem a iniciativa sobre a elaboração das leis.

Trata-se do instrumento da iniciativa popular de lei, cuja finalidade é estabelecer um canal³⁰⁰ para que a sociedade veicule suas demandas diretamente ao Poder Legislativo, adquirindo, dessa forma, a possibilidade de exercer influência sobre a agenda política do Parlamento. Posteriormente à iniciativa popular de lei foi implementado outro mecanismo jurídico também destinado à participação cidadã na fase inicial do processo legislativo: as sugestões legislativas instituídas, respectivamente, em 2001 na Câmara dos Deputados e em 2002 no Senado Federal – estando, assim, regulamentadas pelos Regimentos Internos de cada uma dessas casas³⁰¹.

Nesta seção, será feita uma breve reflexão sobre as funcionalidades de se promover a participação cidadã na fase inicial do processo de elaboração das leis para que posteriormente, seja explicado o funcionamento dos instrumentos jurídicos tradicionais destinados à participação da sociedade nesta fase: a iniciativa popular de lei e a sugestão legislativa.

Em termos processuais, a iniciativa das proposições pode ser considerada como a primeira etapa do processo legislativo. Na abordagem de Luiz Fernando Gomes Esteves, o exercício da iniciativa legislativa pode ser percebido através de três pontos de vista distintos³⁰², que se agregam. O primeiro, associa a iniciativa ao conceito de competência, ou seja, à faculdade de determinado órgão ou pessoa para dar início a uma tarefa. Sob esse aspecto, observa-se que a Constituição de 1988, como dito, foi a primeira a atribuir aos cidadãos a competência e, portanto, a oportunidade, para propor leis de sua autoria.

O segundo aspecto que pode ser atribuído à iniciativa legislativa, relaciona esse instituto ao conceito de petição inicial. Assim como a petição judicial tem o condão de iniciar o processo civil perante o Judiciário, a iniciativa legislativa é o ato por meio do qual se dá início ao processo de elaboração das leis. Nota-se que, no primeiro caso, temos o exemplo mais usual do termo petição, como aquela direcionada ao Poder Judiciário. Traçando um paralelo a partir disso, verifica-se que a iniciativa da lei representa também um tipo de petição inicial encaminhada, no entanto, ao Poder Legislativo. Neste sentido, compreende-se o termo “iniciativa” como o ato inaugural do processo de elaboração das leis.

³⁰⁰ Neste sentido, Jane Reis aponta que “esse instrumento pode funcionar como um duto de conexão entre movimentos sociais e o poder legislativo, atenuando os déficits de representação política e fomentando a deliberação democrática”. REIS, Jane. A iniciativa popular no sistema constitucional brasileiro: fundamentos teóricos, configuração e propostas de mudanças. *Revista de Direito da Cidade*, vol. 08, n° 4, p. 1709.

³⁰¹ As sugestões legislativas estão previstas no Regimento Interno da Câmara (art. 32, XII) e do Senado (art. 102–E, I e parágrafo único).

³⁰² ESTEVES, Luiz Fernando Gomes. *Processo Legislativo no Brasil*. Belo Horizonte (MG): Letramento, 2018.

A partir dessa visão, apresenta-se uma terceira faceta da iniciativa, que é a de funcionar como um “mecanismo de controle da agenda do Poder Legislativo”³⁰³. Essa característica é uma decorrência dos aspectos anteriores, já que, se a iniciativa é o instrumento que deflagra o processo de elaboração normativa, as pessoas que possuem competência para tanto, terão a possibilidade de comunicar seus interesses ao Parlamento, escolhendo, em certa medida, os temas que deverão ser debatidos. Conforme observado por Ana Paula de Barcellos, o poder de iniciativa é da maior relevância, pois quem encaminha a proposta tem a chance de, em primeiro lugar, pautar os temas a serem trazidos ao topo da lista do debate público³⁰⁴.

Importante observar que a iniciativa não se limita apenas à indicação dos temas objeto das leis, mas, principalmente, à maneira pela qual esses temas deverão ser regulamentados, de modo que podemos citar ainda um quarto aspecto da iniciativa, que é o de orientar o debate parlamentar acerca da questão em análise. Conforme também indicado por Barcellos, quem propõe o projeto tem o poder de influenciar desde logo o debate, por força das opções contidas na minuta apresentada. “Um anteprojeto encaminhado já reflete uma série de opções políticas de quem o elaborou – o que se escolheu tratar, o que se escolheu não tratar e como tratar – que inevitavelmente terão um impacto na forma como as discussões irão se desenvolver”³⁰⁵. Sendo assim, o exercício da iniciativa de lei não apenas introduz o assunto na “agenda parlamentar”, como também indica os meios pelos quais este assunto deva ser conduzido.

Espera-se, portanto, que quanto maior a possibilidade de utilização desse instituto pela cidadania, maior será a probabilidade de influenciar a atenção do legislativo sobre as propostas externas que lhes são apresentadas. Verifica-se que o exercício da participação social nesse momento introdutório do processo também pode adquirir um cunho de pressão popular e fiscalização, compelindo o Parlamento a se manifestar sobre temas que ficam “fora do radar” das instituições formais³⁰⁶ e que dificilmente seriam debatidos caso não fossem impulsionados por iniciativa externa.

³⁰³ O termo “agenda” pode ser definido como “a lista de assuntos ou problemas a que os oficiais do governo, ou as pessoas de fora do governo que a eles se liga, dedicam muita atenção em algum dado momento” Definição extraída do livro *Processo Legislativo no Brasil*. Belo Horizonte (MG): Letramento, 2018, p. 113. ESTEVES, Luiz Fernando Gomes em citação à John Kingdon, em KINGDON. John W. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. 2.ed. London: Person, 2014, p. 3.

³⁰⁴ BARCELLOS, Ana Paula de. *Curso de Direito Constitucional*. Editora Forense, 2018.

³⁰⁵ BARCELLOS, Ana Paula de. *Curso de Direito Constitucional*. Editora Forense, 2018.

³⁰⁶ Termo utilizado por Jane Reis. REIS, Jane. A iniciativa popular no sistema constitucional brasileiro: fundamentos teóricos, configuração e propostas de mudanças. *Revista de Direito da Cidade*, vol. 08, nº 4, p. 1709.

O histórico da utilização da iniciativa popular de lei no Brasil, por exemplo, demonstra como, muitas das vezes, esse instituto teve a função de impulsionar debates que, por estarem na contramão dos interesses pessoais de muitos parlamentares, dificilmente seriam realizados por outros meios. Este é o caso, por exemplo, da Lei nº 9.840/1999, que visa combater crimes de corrupção eleitoral e da Lei Complementar nº 135/2010, conhecida como Lei da Ficha Limpa. O projeto das 10 medidas contra a corrupção, também derivado de iniciativa popular, pode ser citado como mais um exemplo neste sentido.

Nota-se que a função dos instrumentos de participação popular que atuam promovendo o exercício da iniciativa sobre leis é justamente conferir à sociedade esse poder de escolha, influência e fiscalização sobre os temas que serão debatidos no Parlamento. No entanto, nem sempre foi assim.

No início do desenvolvimento do constitucionalismo moderno, apenas os membros do Poder Legislativo possuíam a prerrogativa de propor leis, de modo que - longe de ser estendida aos cidadãos - sequer se cogitava que a oportunidade de iniciativa poderia ser ofertada aos outros poderes constituídos. Considerava-se que a tarefa de “descobrir” os costumes e as necessidades da nação caberia apenas aos parlamentares. Essa ideia estaria fortemente baseada na tese de Montesquieu defendida em *O Espírito das Leis*³⁰⁷, a partir da qual o princípio da separação dos poderes teria sido tomado como um dogma inflexível, impedindo que os poderes constituídos pudessem compartilhar, mesmo com reservas, de algumas competências comuns. Essa concepção rígida foi, no entanto, sendo flexibilizada ao longo do século XIX³⁰⁸, de modo que diversos países foram permitindo que novos atores institucionais, como o Judiciário e o Executivo, tivessem também a oportunidade de propor leis³⁰⁹.

³⁰⁷ LAPORT, Humberto. A democracia participativa e sua institucionalização pela ordem constitucional de 1988: propostas de desenvolvimento e parâmetros de aplicação do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular. Dissertação de Mestrado em Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, 2013.

³⁰⁸ LAPORT, Humberto. A democracia participativa e sua institucionalização pela ordem constitucional de 1988: propostas de desenvolvimento e parâmetros de aplicação do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular. Dissertação de Mestrado em Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, 2013, p. 89.

³⁰⁹ O exercício da iniciativa pode ser classificado como parlamentar e extraparlamentar. No segundo caso, é realizado por órgãos ou pessoas que não integram o Parlamento. Atualmente, no Brasil pode ser exercido pelo poder Executivo, Judiciário, pelo Ministério Público e pelos cidadãos, nos termos dos artigos 61, § 1º e 2º e 62 da Constituição Federal. Artigo 109, § 1º do RICD.

Com a chegada do século XX, a iniciativa das leis começou a ser estendida também ao eleitorado. O primeiro país a implementar o instituto da iniciativa legislativa popular foi a Suíça, que na década de 1890 implementou as *initiatives* para emendas à Constituição Federal. Mais tarde, a iniciativa popular legislativa foi também consagrada pelas Constituições da Áustria de 1920 e da Itália de 1949. Na América Latina, o primeiro país a implementar o instituto foi o Uruguai, por meio da Constituição de 1967. Em seguida, a iniciativa popular de lei foi estabelecida no Brasil, através da Constituição de 1988. O movimento foi seguido pelos demais países. Na Colômbia (1991), Paraguai (1992), Peru (1993), Argentina (1994), Venezuela (1999), Bolívia (2004), Equador (2008) e, finalmente, o México (2014).

2.2.1.1.1 – Iniciativa Popular de Lei

Como dito, a Constituição de 1988 foi a primeira constituição brasileira a trazer a possibilidade dos cidadãos apresentarem projetos de lei. Atualmente, para que isso seja feito, é necessário o cumprimento dos requisitos estabelecidos no texto constitucional, na Lei 9.709/98, que regulamenta o instituto, e no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, casa legislativa responsável por receber e analisar o projeto. A regra geral estipulada pelo artigo 61, § 2º da Constituição determina que: 1) o projeto deve conter a assinatura de, no mínimo, 1% do eleitorado nacional; 2) os apoiadores da proposta devem estar distribuídos em pelo menos cinco estados diferentes e; 3) ao menos 0,3% do eleitorado de cada um dos cinco estados deve estar apoiando a proposta.

Existem outros requisitos impostos ao uso desse instrumento, como, por exemplo, em relação ao tipo de proposições que podem ser veiculadas mediante iniciativa popular. No que se refere ao tipo de proposições, a iniciativa popular se destina, a princípio, apenas à apresentação de projetos de leis complementares e ordinárias, não abarcando as emendas constitucionais³¹⁰. Este ponto, no entanto, é controvertido e alguns autores admitem a possibilidade de que a iniciativa popular também possa se destinar à alteração da Constituição³¹¹. Observa-se que no período pré-constituente e durante as deliberações da própria

³¹⁰ Neste sentido, decisão recente do Supremo Tribunal Federal indicou a possibilidade do exercício da iniciativa popular de lei para emendas a Constituições Estaduais. A decisão foi proferida na ADI 825, proposta pelo governo do Amapá. Notícia disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-out-30/constituicao-estadual-permitir-pec-iniciativa-popular-stf>

³¹¹ Alguns autores defendem a possibilidade de utilização da iniciativa popular para propor emendas à Constituição. O fundamento levantado pela maioria dos adeptos dessa corrente é de, mesmo não havendo

Assembleia Nacional Constituinte, foram veiculados projetos nesse sentido³¹², que, no entanto, não sucederam, de modo que a redação atual da Constituição destinada a regulamentar o instituto da iniciativa popular faz referência apenas às leis infraconstitucionais³¹³. Atualmente tramitam PECs voltadas à incluir na Constituição a possibilidade de emendas constitucionais também se tornarem objeto desse instrumento³¹⁴.

Existem ainda uma série de outros requisitos referentes à redação das propostas e ao procedimento a que os projetos de iniciativa popular são submetidos, que merecem atenção deste trabalho. No entanto, estes e demais detalhes serão adequadamente explorados mais à frente, no momento em que será feita uma comparação entre as características da iniciativa popular e dos demais instrumentos de participação na fase inicial do processo legislativo.

Foquemos a análise, nesse momento, nos critérios principais estabelecidos pela Constituição: a exigência do quórum de 1% do eleitorado nacional e de que este percentual esteja distribuído por cinco Estados, com um percentual mínimo de 0,3% do eleitorado em cada um deles. Nota-se que os requisitos supracitados são objeto de recorrentes críticas formuladas pelos trabalhos acadêmicos destinados à estudar esse instituto³¹⁵, uma vez que a rigidez dos critérios adotados não somente dificultou a utilização desse instrumento por parte da sociedade como também a própria fiscalização do Estado acerca do cumprimento dos requisitos impostos.

referência expressa às emendas, uma interpretação sistemática do texto constitucional, orientada à promoção da soberania popular tornaria essa hipótese cabível. Dentre eles, Fabio Konder Comparato, José Afonso da Silva.

³¹² No período pré-constituente, dois projetos apresentados respectivamente por Fábio Konder Comparato e Pinto Ferreira veiculavam a possibilidade dos cidadãos apresentarem não só projetos de lei, como também propostas de emenda constitucional. Uma proposta que incluía as emendas constitucionais no rol de proposições objeto de iniciativa popular chegou a ser aprovado na subcomissão de “Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias” da Assembleia Constituinte, no entanto, não vigorou.

³¹³ Art. 61. A **iniciativa das leis complementares e ordinárias** cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. **§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida** pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. **Além disso, o artigo que regulamenta os titulares da iniciativa sobre as emendas constitucionais também não faz referência aos cidadãos ou à possibilidade de iniciativa popular:** Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; II - do Presidente da República; III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

³¹⁴ No Senado Federal, foi aprovada a PEC nº 3/2011, enviada à Câmara para apreciação, sendo transformada na PEC nº 286/2013, que atualmente se encontra apensada a outros 5 projetos.

³¹⁵ Neste sentido, ver: ESTEVES, Luiz Fernando Gomes (2018); REIS, Jane (2016); LAPORT, Humberto (2013); BONAVIDES, Paulo (); BENEVIDES, Maria ().

A primeira observação apontada, quanto à dificuldade prática de manuseio do instrumento, pode ser atestada ao se verificar que, durante os 30 anos de existência desse instituto, apenas cinco projetos de iniciativa popular foram enviados à Câmara dos Deputados, sendo quatro deles aprovados e transformados em lei, enquanto o último ainda se encontra em tramitação³¹⁶.

A segunda observação, quanto à dificuldade prática de se fiscalizar o cumprimento dos requisitos, também pode ser claramente identificada, ao se verificar que, mesmo tendo sido encaminhados apenas 5 projetos de iniciativa popular à Câmara, nenhum deles foi oficialmente reconhecido como de iniciativa da população. Em razão da dificuldade em se conferir o cumprimento dos critérios exigidos, dentre eles, principalmente, a autenticidade das assinaturas³¹⁷, nenhum dos projetos recebeu resposta institucional quanto ao cumprimento dos requisitos legais. Justamente por isso, todos esses projetos tiveram de ingressar no Parlamento como se fossem de iniciativa de algum parlamentar, e não da sociedade.

A Lei da Ficha Limpa, por exemplo, último projeto de origem popular aprovado no Congresso, demandou cerca de 6 (seis) anos para que fosse realizada a coleta de todas as assinaturas em papel. Além da enorme quantidade de tempo exigida para se arrecadar o apoio necessário, a realização desse processo em meio físico enfrenta ainda outros entraves práticos, como os custos de transporte, armazenamento e preservação da enorme quantidade de papel destinada a registrar todas as assinaturas e dados pessoais dos mais de um milhão de apoiadores da proposta.

Após o processo de arrecadação dos apoios, o procedimento enfrenta mais um desafio: o envio desses documentos para validação do processo. No caso da Lei da Ficha Limpa, foram enviadas centenas de lotes, totalizando cerca de 2 (duas) toneladas de papel, que aguardavam para serem validadas à porta do TSE. Já se pode imaginar a amplitude da estrutura organizacional e financeira que deve ser montada para a conclusão de todas essas etapas.

³¹⁶ As leis de iniciativa popular aprovadas são as seguintes: Lei 8.930/1994: O caso Daniella Perez; Lei 9.840/1999: Combate a crimes de corrupção eleitoral; Lei 11.124/2005: Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social; Lei complementar 135/2010: Lei da Ficha limpa.

³¹⁷ “Logisticamente, é muito difícil a validação manual de mais de um milhão de assinaturas. Na prática, o que ocorre é a “adoção” da iniciativa popular, por um deputado interessado que apresenta o projeto de lei como sendo próprio, dispensando a verificação de todas as assinaturas”. Relatório do ITS (Instituto de Tecnologia e Sociedade) – Projetos de Lei de Iniciativa Popular no Brasil. Disponível em: https://itsrio.org/wp-content/uploads/2017/08/relatorio-plips-l_final.pdf.

No entanto, todo o esforço em se cumprir os critérios legais exigidos para a proposição de uma lei de iniciativa popular acaba sendo em vão, tendo em vista que, após o envio do projeto à Câmara, o processo esbarra com mais um entrave prático, a conferência das assinaturas e demais dados de identificação dos cidadãos que apoiaram a proposta. Como dito, nenhum dos projetos de iniciativa popular enviados foram submetidos a um processo de certificação por parte do Estado, o que se pode presumir pela dificuldade no processamento de 2 toneladas de documentos e pela ausência de estrutura técnica e de pessoal voltada à certificação da imensa quantidade de dados.

Nota-se que, apesar das exigências legais estipuladas, ainda falta implementar um sistema operacional capaz de efetivamente tornar possível o cumprimento dessa tarefa. Quanto a este aspecto, vale mencionar que a tecnologia pode desempenhar uma importante função para a viabilização do acesso a esse instrumento participativo – o que se pode fazer a partir da implementação de um sistema de coleta digital das assinaturas.

No intuito de aplicar a sistemática das assinaturas digitais ao processo da iniciativa popular de lei, tramita desde 2010 no Senado Federal projeto de lei³¹⁸ com essa finalidade e no ano de 2016 foi proposto novo projeto, também no Senado, com o mesmo objetivo³¹⁹. Os dois projetos foram apensados e, atualmente, aguardam apreciação pelo plenário da Câmara dos Deputados³²⁰.

A assinatura eletrônica de projetos de lei de iniciativa popular também é uma das sugestões incorporadas ao anteprojeto de lei elaborado pela Comissão Especial formada para deliberação sobre a reforma política, em 2017. Segundo o relator da reforma, deputado Vicente Cândido (PT-SP), a ideia é que a Câmara dos Deputados disponibilize gratuitamente uma

³¹⁸ Projeto de lei do Senado nº 129, de 2010, de autoria da Senadora Serys Slhessarenko: Acrescenta os §§ 3º e 4º na Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, para estabelecer a possibilidade de subscrição eletrônica para apresentação de projeto de lei de iniciativa popular”.

³¹⁹ Projeto de Lei do Senado nº 267, de 2016, de autoria do Senador Reguffe: Altera a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, para possibilitar a assinatura eletrônica de projetos de lei de iniciativa popular pelos cidadãos brasileiros.

³²⁰ Na Estônia, por exemplo, a Lei de Assinatura Digital, aprovada em 2000, determinou que todas as autoridades do país fossem legalmente obrigadas a aceitar documentos assinados digitalmente. KELLO, Lucas; MARTINOVIC, Ivan; SLUGANOVIC, Ivo. Blockchains for Governmental Services: Design Principles, Applications, and Case Studies. Centre for Technology and Global Affairs | University of Oxford. Working Paper Series – No. 7, December, 2017.

plataforma tecnológica de sua propriedade destinada à coleta de subscrições. Notícia veiculada no *site* da Câmara informa que, para viabilizar essa prática, a casa vem desenvolvendo um sistema em parceria com a Universidade de Brasília e o Instituto Ethereum³²¹.

Embora a transformação governamental neste sentido se encontre atualmente ainda no plano das ideias, o Instituto de Tecnologia e Sociedade lançou recentemente no Brasil, uma plataforma que se utiliza da tecnologia *blockchain* para viabilizar, no meio digital, a prática desse processo participativo. O aplicativo Mudamos³²², implementado em março de 2017, permite que as assinaturas para projetos de lei de iniciativa popular sejam coletadas digitalmente e gravadas de forma permanente, podendo ser auditadas a qualquer tempo. Tudo isso através do telefone celular, que é transformado em uma espécie de “caneta digital” para assinar as propostas.

Apesar das novas possibilidades apresentadas pela tecnologia, certo é que, até o momento, o histórico da utilização da iniciativa popular no Brasil revela que o acesso a esse instituto sofre de um grave bloqueio. Isto, não só pela falta de uma estrutura adequada para a coleta das assinaturas, mas, como dito anteriormente, também pela rigidez dos critérios adotados pela regulamentação. Isto nos leva à reflexão acerca da importância de se estabelecer critérios razoáveis e de possível aplicação prática. Neste sentido, diversas propostas mais flexíveis de regulamentação do instituto circularam tanto no período pré-constituente como nos debates veiculados na própria Assembleia Nacional Constituinte, como será brevemente indicado adiante.

Durante o próprio processo constituinte no Brasil, eram exigidas 30 mil assinaturas para que os cidadãos apresentassem emendas ao Projeto de Constituição³²³, quantidade bastante inferior quando comparada às mais de 1.462.751 assinaturas exigidas para se propor um projeto de lei de iniciativa popular atualmente. Durante as deliberações sobre os projetos de uma nova

³²¹ <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/553306-COLETA-DE-ASSINATURAS-DE-APOIO-A-PROJETOS-DE-LEI-DE-INICIATIVA-POPULAR-PODERA-SER-FEITA-PELA-INTERNET.html>

³²² O aplicativo Mudamos é uma iniciativa do Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio de Janeiro (ITS Rio), premiada e financiada exclusivamente pelo prêmio Desafio Google de Impacto Social, vencido em 2016. <https://www.mudamos.org/>

³²³ Tal regra consta no artigo 24 do Regimento Interno da ANC (Assembleia Nacional Constituinte): Art. 24. Fica assegurada, no prazo estabelecido no § 19 do artigo anterior, a apresentação de proposta de emenda ao Projeto de Constituição, desde-que **subscrita por 30.000 (trinta mil) ou mais eleitores** brasileiros, em listas organizadas por, no mínimo, 3 (três) entidades associativas, legalmente constituídas, que se responsabilizarão pela idoneidade das assinaturas (...).

Constituição, foram propostas diversas alternativas menos exigentes de regulamentação do instituto.

Inicialmente, o anteprojeto de Constituição elaborado pela Comissão Afonso Arinos delegava às Constituições Estaduais e a Lei Complementar a regulamentação da iniciativa popular de lei³²⁴. Neste momento, outros três projetos foram apresentados por conhecidos juristas ainda durante a fase pré-constituente. Dentre eles, o projeto elaborado por Fábio Konder Comparato³²⁵, que previa a possibilidade dos cidadãos apresentarem não só projetos de lei, como também propostas de emenda à Constituição. Para apresentação de projetos de lei, seria suficiente a adesão de 10.000 (dez mil) cidadãos, enquanto para a apresentação de emendas, o quórum mínimo seria de 30.000 (trinta mil) pessoas.

Já a proposta veiculada por José Afonso da Silva previa a adesão de 50.000 (cinquenta mil) pessoas para a apresentação de projetos de lei de iniciativa popular. Neste mesmo sentido foi o projeto apresentado por Pinto Ferreira, que também demandava a quantidade mínima de 50.000 (cinquenta mil) cidadãos, mas adicionando a possibilidade da iniciativa ser exercida não apenas para a proposição de novas leis, como também para alterar a Constituição.

Nota-se que os três projetos apresentados possuíam critérios muito mais flexíveis do que os que acabaram sendo adotados pela redação final da Constituição. Na Assembleia Nacional Constituinte, instalada em 1º de fevereiro de 1987, a questão da iniciativa popular legislativa passou a ser discutida nas comissões temáticas específicas, tendo sido tratado nas subcomissões dos “Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias” e do “Poder Legislativo”³²⁶. Conforme apontado por Luiz Fernando Gomes, inicialmente o assunto encontrou pouca resistência nos debates realizados³²⁷ e foi aprovado pela subcomissão de “Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias” um anteprojeto que previa quórum mínimo de 15.000 (quinze mil) cidadãos para proposição de projeto de lei e de 30.000 (trinta mil) cidadãos para proposição de emenda constitucional. O anteprojeto destacou ainda que as propostas deveriam

³²⁴ Essa determinação consta dos artigos 90 e 186 do anteprojeto, a seguir: Art. 90 – A Constituição Estadual disporá sobre os casos e as formas de iniciativa legislativa popular e de referendo no Estado e no Município. Art. 186 – A iniciativa legislativa popular será admitida nos casos e na forma estabelecidos em lei complementar, mediante apresentação de projetos de lei articulados.

³²⁵ Ver no livro: *Muda Brasil: uma Constituição para o desenvolvimento democrático*, 1986.

³²⁶ ESTEVES, obra citada, 2018, p. 152.

³²⁷ *Ibid.*, p. 153.

tramitar no Congresso em caráter prioritári. No entanto, a proposta não foi aprovada, de modo que o texto final da Constituição acabou, como visto, por limitar o acesso a esse instrumento.

De todo modo, a regulamentação do instituto no Brasil não apresenta grande disparidade quando comparada a outros países da América Latina, que também adotaram a iniciativa popular em seus ordenamentos. A partir de uma comparação entre os requisitos exigidos por cada um desses países, verifica-se que existem quóruns ainda mais rígidos do que o brasileiro - como é o caso do Uruguai, Paraguai, Colômbia e Argentina e outros semelhantes, como o do Equador. Há também exemplos de regulamentações menos exigentes - como é o caso do Peru e da Venezuela³²⁸ e um caso inovador, como o do México, o que nos convida a uma breve análise de cada um deles.

No Uruguai, o quórum mínimo exigido para proposição de lei de iniciativa popular é extremamente alto, sendo exigido um quarto (25%) do eleitorado nacional para tanto. Por outro lado, é um país que, desde 1917, conta com uma forte tradição participativa, tendo implementado algumas ferramentas de participação direta dos cidadãos na política.

Na Argentina, o instrumento da iniciativa popular foi implementado através de uma emenda constitucional implementada em 1994. A partir dessa modificação na Constituição de 1853, tornou-se possível a apresentação de projeto de lei de iniciativa popular, sendo exigido o quórum mínimo de 1,5% do eleitorado nacional. Já no Paraguai, o instituto foi regulamentado a partir da promulgação da Constituição de 1992, que exige um quórum ainda maior, de 2% do eleitorado. Note-se que, embora o quórum total exigido pelo ordenamento desses dois países seja superior ao requerido pelo ordenamento brasileiro, as normas argentina e paraguaia não impõem nenhuma exigência adicional, como no Brasil, de que as assinaturas estejam distribuídas por um número mínimo de Estados, com um percentual mínimo de eleitores em cada um deles.

No Equador o sistema é bem semelhante ao do Brasil, sendo exigido o mesmo quórum de 1% para a proposição do projeto. No entanto, o processo acaba sendo mais simples do que o brasileiro, por não haver nenhuma exigência adicional, como indicado acima.

³²⁸ A comparação apontada foi realizada a partir dos dados indicados por Luiz Fernando Gomes Esteves, em seu livro *Processo Legislativo no Brasil*. Belo Horizonte (MG): Letramento, 2018.

A Constituição colombiana de 1991, por sua vez, apresenta requisitos complexos. A submissão de um projeto de lei de iniciativa popular passa por duas fases: inicialmente, é necessária a coleta de assinaturas de 0,5% do eleitorado nacional para dar início ao processo. Na etapa seguinte, o projeto apresentado deve receber o apoio de 5% da população (cerca de um milhão e meio de pessoas) em um período máximo de 6 meses³²⁹.

Peru e Venezuela, por sua vez, apresentam modelos claramente menos rigorosos que o brasileiro. A Constituição peruana de 1993 estabeleceu que projetos de lei podem ser propostos por 0,3% dos eleitores do país. Além disso, fixou o prazo máximo de 90 dias para que o projeto seja votado pelo Congresso Nacional. Caso seja rejeitado, ainda existe a possibilidade de o Parlamento submeter a proposta a referendo, desde que para isso, haja a aprovação de 2/5 dos parlamentares. Na Venezuela é necessário o quórum mínimo de apenas 0,1% do eleitorado nacional. Caso a proposta vise alterar a Constituição, o quórum é significativamente aumentado, devendo corresponder a 15% dos eleitores.

O México implementou recentemente um modelo excepcional, quando comparado aos anteriores. Até o ano de 2014, apenas o presidente do país e os membros do Congresso Nacional podiam propor leis. No entanto, uma mudança na lei mexicana finalmente conferiu essa possibilidade também aos cidadãos, que atualmente têm suas propostas consideradas pelo Parlamento quando estas atingem o apoio de 0,13% do eleitorado do país, o que corresponde, atualmente, a cerca de 120.000 assinaturas.

Verifica-se que, com exceção do novo sistema mexicano, uma primeira visão sobre os modelos indicados pode não revelar de antemão uma grande vantagem desses sobre o modelo brasileiro. De todo modo, o cenário da iniciativa popular na América Latina pode, mesmo assim, sugerir modelos alternativos de regulamentação do instituto no Brasil. Peru e Venezuela enunciam propostas de flexibilização do quórum mínimo, enquanto todos os outros países analisados, mesmo os que preveem quóruns mais rígidos, não exigem, como no Brasil, que as

³²⁹ Cabe observar que o ordenamento colombiano permite, ainda, que, em uma terceira fase, seja realizado um referendo para que os cidadãos possam aprovar ou rejeitar o projeto apresentado. Luiz Fernando Gomes Esteves comenta que, apesar da complexidade, o processo colombiano acaba fomentando o debate popular acerca do tema, já que, ao unir os institutos da iniciativa popular e do referendo em um só processo, estariam sendo oferecidas aos cidadãos diversas oportunidades para se manifestarem, além de permitir que o tema seja discutido por um razoável período de tempo. ESTEVES, Luiz Fernando Gomes. *Processo Legislativo no Brasil*. Belo Horizonte (MG): Letramento, 2018, p. 188.

assinaturas estejam distribuídas por um número mínimo de Estados, com percentual determinado de eleitores em cada um deles. A Colômbia sugere a combinação do critério numérico (quórum mínimo) a um critério temporal, adicionando ainda a possibilidade de os cidadãos aprovarem ou rejeitarem o projeto em um referendo.

Observa-se que a combinação e experimentação de algumas dessas alternativas pode ser interessante, principalmente quando os mecanismos de participação cidadã são transpostos para o meio digital, por exemplo. O mecanismo das ideias legislativas, implementado pelo Senado, por exemplo, combina um quórum mínimo com um critério temporal para coleta das adesões, enquanto a ferramenta das consultas legislativas, também disponível no portal do Senado, permite que os cidadãos possam apoiar e rejeitar as ideias transformadas em projetos de lei. Trata-se de inovações que serão exploradas adiante e que enunciam não só a possibilidade de se implementar modelos alternativos, como a necessidade de reflexão e experimentação de novas fórmulas capazes de promover uma efetiva interação formal entre sociedade e governo.

Neste sentido, tramitam atualmente diversos projetos de emenda constitucional tanto na Câmara quanto no Senado voltados a facilitar a apresentação de projetos de lei de iniciativa popular, seja pela diminuição da quantidade de assinaturas, pela flexibilização dos demais critérios constitucionais previstos³³⁰, ou mesmo pela utilização da tecnologia como facilitadora do processo³³¹. Percebe-se que, se por um lado alguns esforços estão sendo empreendidos com a finalidade de se flexibilizar e se tornar viável o exercício da iniciativa popular, por outro lado houve a criação de mecanismo institucional diverso também destinado a viabilizar a participação na fase inicial do processo de elaboração das leis. Trata-se da sugestão legislativa, implementada pelas Comissões de Legislação Participativa da Câmara e do Senado, como se busca registrar a seguir.

³³⁰ Seguem alguns exemplos. Na Câmara: PEC nº 2/1999: Dispõe que a iniciativa popular pode ser exercida por no mínimo, meio por cento do eleitorado nacional, por confederação sindical, entidade de classe ou por associação que represente este numero; PEC nº 203/2007: Reduz o número de assinatura para apresentação de proposição de iniciativa popular; PEC nº 194/2003: Estabelece que para o exercício da iniciativa popular a apresentação de projeto de lei deverá ser subscrita pelo número de eleitores correspondentes ao quociente eleitoral mínimo exigido para eleição de deputados estaduais, federais e vereadores; PEC nº 286/2013: Altera os arts. 60 e 61 da Constituição Federal para ampliar a participação popular em iniciativa legislativa. No Senado: PEC nº 53/2012: Altera o §2º do art. 61 da Constituição no sentido de modificar os critérios para apresentação de projetos de lei de iniciativa popular.

³³¹ Proposição em curso visa modificar a Lei nº 9.709/98 para que sejam admitidas assinaturas eletrônicas na apresentação de projeto de lei de iniciativa popular. O PL 129/2010, que trata do tema, foi aprovado no Senado Federal e atualmente aguarda votação no plenário da Câmara.

2.2.1.1.2 – Sugestão Legislativa

No intuito de estabelecer canais de interação entre o Poder Legislativo e a sociedade, foram instituídas tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal comissões parlamentares voltadas especificamente a esse fim. Na Câmara, a responsável por essa interação é a Comissão de Legislação Participativa³³², enquanto a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa³³³ se ocupa desta função no Senado. Essas comissões se destinam, dentre outras tarefas, a receber sugestões legislativas de organizações da sociedade civil.

O procedimento da Câmara e do Senado para envio das sugestões legislativas é bastante similar. Para os fins deste trabalho, será analisada a sugestão legislativa do Senado Federal. Tal recorte se justifica pelo fato de que a sugestão legislativa se relaciona com outra ferramenta de participação disponibilizada pelo Senado na plataforma digital e-Cidadania, a ideia legislativa. No capítulo seguinte será feita a correlação entre essas duas ferramentas, de modo que esta seção tem como objetivo indicar brevemente *o que é e como funciona* a sugestão legislativa, no âmbito do Senado Federal.

A sugestão legislativa encontra-se regulamentada pelo artigo 102-E do Regimento Interno do Senado Federal³³⁴ e consiste, basicamente, em uma proposta de lei, que pode ser formulada por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade

³³² Art. 32, RICD: São as seguintes as Comissões Permanentes e respectivos campos temáticos ou áreas de atividade: XII – Comissão de Legislação Participativa: a) sugestões de iniciativa legislativa apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto Partidos Políticos; b) pareceres técnicos, exposições e propostas oriundas de entidades científicas e culturais e de qualquer das entidades mencionadas na alínea a deste inciso.

³³³ Art. 102-E, RISF: À Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa compete opinar sobre: (Vide Resolução nº 19, de 2015) I - sugestões legislativas apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto partidos políticos com representação política no Congresso Nacional; II - pareceres técnicos, exposições e propostas oriundas de entidades científicas e culturais e de qualquer das entidades mencionadas no inciso I.

³³⁴ Art. 102-E. À Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa compete opinar sobre: (Vide Resolução nº 19, de 2015) I - sugestões legislativas apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto partidos políticos com representação política no Congresso Nacional; Parágrafo único. No exercício da competência prevista nos incisos I e II do caput deste artigo, a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa observará:

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

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

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

civil, assim como partidos políticos sem representação no Congresso Nacional. As propostas legislativas elaboradas por essas entidades são então submetidas à apreciação da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) do Senado. Estando presentes os requisitos formais necessários ao projeto, estes são analisados pela Comissão, podendo receber um parecer positivo ou negativo do órgão. Em caso de aprovação da sugestão legislativa pela CDH, esta é automaticamente transformada em um projeto de lei de autoria da Comissão que, a partir desse momento, passa a seguir o trâmite do processo legislativo.

Pesquisa acadêmica apurou que, de 2002 (data da criação da CDH) até o ano de 2013, tinham sido enviadas 80 sugestões legislativas³³⁵ a esta Comissão. O trabalho aponta que do total de sugestões enviadas, 51 foram aprovadas e convertidas em projetos de lei, indicando que a CDH aprovou mais de 60% das sugestões encaminhadas³³⁶. Do total de projetos, apenas um havia se transformado em lei, à época. Trata-se da Lei nº 12.764/2012, que Institui a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista.

2.2.1.2 – Participação na fase intermediária: Deliberação e *expertise*

Conforme já pontuado anteriormente, a fase intermediária do processo legislativo é o momento no qual o projeto de lei se encontra sob a análise das Comissões temáticas. Nesta fase, as comissões têm como finalidade angariar *expertise* e informações ao processo legislativo, podendo se valer de audiências públicas como forma de atingir este objetivo. Acredita-se que, ao convocar pessoas e órgãos externos ao Parlamento, estes possam colaborar com uma tomada de decisão tecnicamente mais bem informada e atenta ao pluralismo que circunda a sociedade. Assim, em tese, a deliberação pública ocorrida nas audiências deve ser utilizada como fonte de “instrução” do processo de elaboração das leis³³⁷.

Algumas características deste mecanismo de participação social serão brevemente abordadas aqui por se considerar que a dinâmica de audiências públicas também está sendo, em alguns aspectos, reformulada pelas ferramentas de participação digital disponíveis nas

³³⁵ Dentre os propositores das sugestões, constavam trinta e sete organizações civis diferentes.

³³⁶ AUGUSTO, Luís Gustavo Henrique. *Participação social no processo legislativo federal: um estudo da Comissão de Legislação Participativa (CLP), da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) e da Iniciativa Popular de Lei*. Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Acadêmico da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV - Direito SP), na área de concentração Direito e Desenvolvimento, para obtenção do título de Mestre em Direito, 2015.

³³⁷ Art. 93, RISF: A audiência pública será realizada pela comissão para: I - instruir matéria sob sua apreciação.

plataformas e-Democracia (Câmara) e e-Cidadania (Senado)³³⁸. Tendo em vista o escopo deste trabalho, será apresentado aqui apenas um panorama objetivo de como as audiências públicas se encontram regulamentadas atualmente, já que uma perspectiva empírica da questão demandaria uma pesquisa muito mais aprofundada sobre o tema.

2.2.1.2.1 – Audiências Públicas

Partindo para a análise da dinâmica tradicional das audiências públicas, verifica-se que estes instrumentos estão previstos tanto pela Constituição como pelos regimentos internos das Casas legislativas³³⁹. O artigo 58 da Constituição indica que é competência das Comissões parlamentares realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil³⁴⁰. Em ambas as Casas (Câmara e Senado), o pedido para a realização da audiência pode partir tanto de um parlamentar membro da comissão quanto de alguma entidade interessada no debate³⁴¹.

Importa observar, no entanto, que não existe obrigatoriedade das comissões convocarem audiência pública para instruir a matéria, seja qual for o tema que esteja sendo objeto de apreciação³⁴². Isto significa, portanto, que, segundo a dinâmica atual do processo legislativo, existe a possibilidade de um projeto de lei ser aprovado sem que antes seja realizada audiência pública sobre o tema. Consoante já indicado anteriormente, essa hipótese também pode ocorrer naqueles casos em que o Presidente da República requer urgência na apreciação dos projetos de lei de sua autoria, e também nos casos em que os líderes determinam que o projeto tramite em regime de urgência urgentíssima.

³³⁸ Trata-se das ferramentas de “Audiência Interativa” e “Evento Interativo”, que serão abordadas no capítulo seguinte.

³³⁹ As audiências públicas estão previstas no artigo 58, § 2º, inc. II da CF, no artigo 255 do RICD e no artigo 93 do RISF

³⁴⁰ Art. 58, CF: O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação. § 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe: II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;

³⁴¹ Art. 255, RICD: Cada Comissão poderá realizar reunião de audiência pública com entidade da sociedade civil para instruir matéria legislativa em trâmite, bem como para tratar de assuntos de interesse público relevante, atinentes à sua área de atuação, mediante proposta de qualquer membro ou a pedido de entidade interessada; Art. 93, RISF: A audiência pública será realizada pela comissão para: I - instruir matéria sob sua apreciação; II - tratar de assunto de interesse público relevante. **§ 1º A audiência pública poderá ser realizada por solicitação de entidade da sociedade civil.** (*grifo adicionado*)

³⁴² Art. 93, RISF: Art. 93. A audiência pública será realizada pela comissão para: I - instruir matéria sob sua apreciação. **§ 2º A audiência prevista para o disposto no inciso I poderá ser dispensada por deliberação da comissão.** (*grifo adicionado*)

Como mencionado previamente, existe a possibilidade das entidades civis pleitearem a realização das audiências. No entanto, é importante observar que os regimentos das Casas não fornecem mecanismos para que os cidadãos possam, em alguma medida, *exigir* das comissões uma resposta sobre o pedido, ou mesmo impor legalmente a realização de audiência pública no Parlamento, com relação a determinado tema sobre o qual haja grande mobilização social. Verifica-se que, de acordo com o regimento do Senado, não há sequer obrigatoriedade das comissões apreciarem os pedidos encaminhados pela sociedade³⁴³. Isto pode ser observado a partir da leitura do artigo 143 do RISF:

Art. 143. Quando a comissão julgar que a petição, memorial, representação ou outro documento não deva ter andamento, manda-lo-á arquivar, por proposta de qualquer de seus membros, comunicando o fato à Mesa.

Observa-se ainda que as entidades e pessoas convocadas ao debate³⁴⁴, são definidas conforme a livre convicção dos parlamentares, sendo, portanto, uma decisão discricionária da Comissão. A partir disso, verifica-se que, a princípio, as pessoas que terão poder de expor seus argumentos na audiência são apenas aquelas que forem previamente selecionadas pelo Parlamento. Um outro ponto importante a ser observado é o fato de que, a princípio, o regimento das casas não fornece nenhuma orientação para que as razões e informações apresentadas pelo público nas audiências sejam consideradas de alguma forma para a tomada de decisão das Comissões. Também não é indicado nenhum procedimento que defina os meios pelos quais os *inputs* do público serão levados em conta – ou seja – a princípio, não há garantias processuais de que as contribuições do público serão, de alguma maneira, consideradas pelo parecer final proferido pelo órgão.

Ou seja, além das audiências não serem obrigatórias, pode-se dizer que elas atuam muito mais como instrumentos de *interação* do que de participação propriamente dita. Retomando a diferenciação entre *acesso*, *interação* e *participação*, exposta no capítulo anterior, verifica-se

³⁴³ Apesar de se entender que o *feedback* da instituição governamental ao pedido é um direito constitucional do cidadão. Considera-se que o direito de receber uma resposta é uma decorrência do direito de acesso à informação, regulamentado pela LAI e também do direito de petição, ambos constitucionalmente garantidos pelo artigo 5º da Constituição da República.

³⁴⁴ Quanto a isso, há indicação do regimento do Senado para que, nos casos em que haja defensores e opositores, relativamente à matéria objeto de exame, a comissão deverá possibilitar a audiência de todas as partes interessadas. Art. 94, RISF: Os depoimentos serão prestados por escrito e de forma conclusiva. **§ 1º Na hipótese de haver defensores e opositores, relativamente à matéria objeto de exame, a comissão procederá de forma que possibilite a audiência de todas as partes interessadas.**

que mecanismos de *interação* (ou consulta)³⁴⁵ consistem no estabelecimento de relações sócio comunicativas³⁴⁶, como a coleta de comentários, percepções, informação e experiência das partes interessadas. Conforme sugerido pela tipologia da OCDE, neste nível (de consulta, ou *interação*), não há obrigatoriedade do órgão levar em consideração os *inputs* providos pelo público para a tomada de decisão³⁴⁷. Tomando como base essas características, parece razoável classificar as audiências públicas como mecanismos de consulta³⁴⁸ ou *interação* com o Parlamento e não de *participação*³⁴⁹, embora elas possam vir a ter um impacto na tomada de decisão.

Muito embora o trabalho esteja optando por classificar as audiências públicas como mecanismos de *interação*, acredita-se que o ideal seria que houvessem mecanismos institucionais destinados a garantir que a deliberação nas audiências fosse levada em conta pelas Comissões no momento de proferirem seus pareceres finais sobre o tema. Neste ponto, mostram-se necessários meios processuais que possibilitem mensurar *se, como e porque* as razões e informações providas pelo público foram ou não incorporadas à decisão final³⁵⁰.

Apesar deste trabalho não se propor a uma análise empírica do tema, pode-se dizer que, na prática, o aproveitamento democrático das audiências públicas³⁵¹ - nos termos acima indicados - é obstaculizado por algumas características geralmente encontradas no processo legislativo “real”, e já observadas por Esteves³⁵². Dentre elas: i) a falta de incentivos para que

³⁴⁵ Conforme sugerido pela tipologia da OCDE, indicada no capítulo 1.

³⁴⁶ CARPENTIER, Nico. *The concept of participation. If they have access and interact, do they really participate?* Revista Fronteiras - estudos midiáticos. Vol. 14 N° 2 - maio/agosto 2012, p. 174.

³⁴⁷ Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (2016). *Open Government: The global context and the way forward - Highlights 2016*, p. 12. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/open-gov-way-forward-highlights.pdf>.

³⁴⁸ Muito embora se considere que as audiências públicas deveriam ser revestidas de mecanismos aptos a garantir a influência da deliberação sobre a tomada de decisão e a obrigatoriedade da Comissão justificar no parecer *se, como e porque* as razões e informações providas pelo público foram ou não incorporadas à decisão final.

³⁴⁹ Conforme os termos estipulados no capítulo 1.

³⁵⁰ Quanto a este aspecto, relembre-se que a justificação das decisões é um dos elementos do devido processo legislativo, como pontuado por Esteves (ESTEVES, obra citada, 2018, p. 36). Importa observar que, com relação ao tema da justificação das decisões na atividade legislativa, Ana Paula de Barcellos argumenta pela existência de um direito fundamental à justificativa, a ser observado pelo Parlamento, no processo de elaboração das leis. O conteúdo mínimo do dever de justificação proposto pela autora consiste, em linhas gerais, em três pontos fundamentais: i) na identificação e dimensionamento do problema que a futura norma pretende enfrentar; ii) na apresentação dos resultados que se imagina que a norma produzirá e iii) na indicação dos custos da medida proposta. Neste sentido, ver: BARCELLOS, Ana Paula de. *Direitos Fundamentais e Direito à Justificativa: Devido procedimento na Elaboração Normativa*. Belo Horizonte. Editora Fórum, 2016.

³⁵¹ A expressão se refere à utilização das audiências como meios de prover razões, informações baseadas em evidências, experiências de vida e visões de mundo diversas sobre o tema em debate.

³⁵² Características já citadas anteriormente, no início deste capítulo.

os órgãos legislativos produzam informações sobre as proposições submetidas à apreciação das Comissões parlamentares (*o que, conseqüentemente, também desestimula a realização de audiências*); iii) a ausência – ou, pelo menos – insuficiência – da apresentação de justificativas sobre as decisões proferidas (*o que impossibilita mensurar o impacto dos argumentos suscitados pelos participantes das audiências na decisão final das comissões*); iv) a falta de transparência no processo decisório.

Diante disso, se pode afirmar que, muito embora as audiências públicas possam ser mecanismos de extrema valia para se trazer ao processo legislativo experiências concretas, *expertise* e visões de mundo plurais sobre a matéria em trâmite, existem diversos desafios a serem enfrentados na prática para a consecução dessas finalidades.

Retomando algumas características das audiências públicas, aqui exploradas, pode-se concluir que, em regra: i) não há obrigatoriedade de convocação de audiências públicas pelas Comissões parlamentares; ii) não há mecanismos processuais para que a sociedade possa *exigir*³⁵³ a realização de audiências públicas; iii) não há mecanismos processuais para que a sociedade possa sugerir os atores a serem consultados; iv) tradicionalmente, o poder de “fala” nas audiências é concedido apenas às entidades selecionadas e convocadas pela Comissão; v) existe uma dificuldade prática de se mensurar os impactos das audiências públicas na decisão final proferida pela Comissão.

2.2.1.3 – Plebiscitos e Referendos: participação através de consultas à opinião do público

O plebiscito e o referendo são instrumentos de participação política previstos no ordenamento jurídico brasileiro, assim como no de diversos outros países. Ambos são consultas formuladas pelo Estado à população para que esta se manifeste, através do voto, sobre determinada questão de interesse social. Isto pode ocorrer antes da elaboração de um ato normativo; depois de sua elaboração e antes de sua promulgação, e até mesmo depois que a norma já está em vigor. Assim, como são consultas que podem ser realizadas em diversos momentos, não se mostra adequado para os fins deste trabalho localizá-las em uma fase específica do processo legislativo.

³⁵³ Como dito, é possível pleitear a realização; no entanto, não há regras processuais para que seja possível impor legalmente a implementação deste ato.

Feitas as considerações acima, pode-se dizer que são diversos os modelos de regulamentação desses institutos, assim como variadas as classificações e formatos que essas consultas populares podem adquirir. O tema foi explorado por Humberto Laport de Mello em dissertação de mestrado na UERJ: “A democracia participativa e sua institucionalização pela ordem constitucional de 1988: propostas de desenvolvimento e parâmetros de aplicação do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular”³⁵⁴. A riquíssima pesquisa realizada pelo autor aponta tanto casos bem-sucedidos de utilização destes instrumentos quanto exemplos da já tão conhecida apropriação desses institutos de forma antidemocrática, seja pelo alto risco de manipulação das consultas e de violação a direitos fundamentais de minorias, seja devido à sua recorrente utilização para a legitimação de governos autoritários, assim como para finalidades personalistas e demagógicas de agentes políticos.

A partir da análise empreendida pelo autor, pode-se dizer que a questão é complexa e que não existiria, portanto, uma resposta certa sobre se a utilização desses mecanismos seria boa ou ruim para o incremento democrático. Para além de abordagens entusiásticas ou cétricas em relação ao uso de plebiscitos e referendos, o autor aponta a necessidade de se buscar modelos destinados a extrair o melhor das consultas ao público, prevenir os riscos a ela inerentes, assim como sua adequada implementação à realidade de cada país. Focando especificamente a situação brasileira, verifica-se que a lei regulamentadora do tema não apresentou parâmetros suficientes para a concretização dessas consultas de forma adequada, por motivos que serão expostos no decorrer desta seção.

Conforme indicado na introdução deste trabalho, a presente pesquisa parte da hipótese de que esses mecanismos de democracia semidireta, tal como aplicados no Brasil, estariam defasados em razão das profundas transformações trazidas pelas novas tecnologias digitais, assim como pelas novas formas de participação social que vêm surgindo. A partir disso, haveria a necessidade de reformulação desses instrumentos, com a finalidade de se adequar o processo participativo às novas demandas do século XXI. Para que se possa construir esse argumento, mostra-se necessário que inicialmente, se conceitue os institutos do plebiscito e do referendo e

³⁵⁴ MELLO, Humberto Laport de. *A democracia participativa e sua institucionalização pela ordem constitucional de 1988: propostas de desenvolvimento e parâmetros de aplicação do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular*. 2013. 359 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

como essas consultas são atualmente aplicadas à realidade brasileira em nível federal. Passemos à análise.

2.2.1.3.1 – Plebiscito e Referendo: significados e diferenças básicas

Atualmente, o plebiscito é, de maneira geral, caracterizado pela doutrina como uma consulta realizada previamente à elaboração de determinado ato legislativo, administrativo ou constitucional³⁵⁵ de relevante interesse da população. Neste tipo de consulta, a população é questionada sobre determinado tema e convocada a escolher entre alternativas previamente definidas pelo Poder Público. O resultado da consulta popular orienta o governo a realizar o que ficou decidido no plebiscito, devendo adotar a medida político-institucional correspondente e/ou elaborar lei regulamentando o tema objeto da decisão.

O referendo, por sua vez, é definido como a consulta realizada posteriormente à edição de determinado texto legal já definido e delimitado³⁵⁶, o qual depende da confirmação dos cidadãos para que possa entrar em vigor ou, no caso de referendos revocatórios, para que seja retirado do ordenamento jurídico³⁵⁷. Neste tipo de consulta, a população é convocada apenas para confirmar ou rejeitar o ato normativo, respondendo em termos de “sim ou não” ao que lhe é submetido. Em razão disso, o referendo adquire um viés mais objetivo do que o plebiscito, vez que o ato submetido à consulta já se encontra pronto no formato legal, dependendo apenas da ratificação ou rejeição dos cidadãos. O plebiscito, por sua vez, pode trabalhar com uma lista de alternativas possíveis a serem escolhidas pelos cidadãos, cada uma significando uma opção política diferente a respeito do tema em questão³⁵⁸.

³⁵⁵ A depender da espécie normativa objeto da consulta, plebiscitos podem ser classificados como ordinários (cujo objeto é definir sobre temas constantes de legislação infraconstitucional) e constitucionais (cujo objeto é definir sobre temas constitucionais, podendo levar à elaboração de emendas à Constituição).

³⁵⁶ Além de ordinários e constitucionais (como os plebiscitos), os referendos também podem ser constituintes, caso em que a consulta se destina à submissão de determinado projeto de Constituição recém-elaborado, para que este seja confirmado ou rejeitado pela comunidade política. MELLO, Humberto Laport de. obra citada, p. 63.

³⁵⁷ Conforme indicado por Laport, existem duas espécies distintas de referendo: o constitutivo e o revocatório. O primeiro se refere aos casos em que uma medida já aprovada pelo poder constituído somente entra em vigor caso seja também ratificada pelo corpo eleitoral. Já o segundo diz respeito às hipóteses em que a consulta é voltada para retirar do ordenamento jurídico uma medida já em vigor e produzindo efeitos.

³⁵⁸ Cabe mencionar que diversos autores citam outras características importantes a serem consideradas para a diferenciação entre os institutos, especialmente quanto a matéria a ser abordada. De todo modo, não se encontra nos fins deste trabalho realizar uma análise aprofundada das diferenciações entre essas duas categorias, mas apenas expor, em linhas gerais, o conceito. Para uma análise detalhada do tema, ver: MELLO, Humberto Laport de. *A democracia participativa e sua institucionalização pela ordem constitucional de 1988: propostas de desenvolvimento e parâmetros de aplicação do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular*. 2013. 359 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013. Também: AUAD, Denise. *Mecanismos de participação popular no Brasil: plebiscito, referendo e*

Seguindo a tradicional conceituação desses instrumentos, a lei brasileira os diferencia especificamente quanto ao momento em que a consulta é realizada. Assim, nos termos da lei, o plebiscito é convocado com “anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido”. Já o referendo, por sua vez, deve ser convocado “com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição”³⁵⁹.

Os institutos encontram-se no ordenamento jurídico de diversos Estados, sendo adotados com mais frequência em países europeus como Suíça, Itália, Suécia, Irlanda, Dinamarca, Inglaterra e França. Na América do Sul, encontra-se no ordenamento de países como Colômbia, Venezuela, Equador e Bolívia, com destaque para a experiência do Uruguai, que é considerado como uma das maiores referências internacionais no que se refere à utilização continuada desses mecanismos de democracia semidireta³⁶⁰.

Recentemente, diversos exemplos de aplicação dessas consultas foram amplamente divulgados em escala internacional. Dentre eles, destaca-se o referendo que ficou conhecido como *Brexit*³⁶¹ na Inglaterra (2016), destinado a consultar os ingleses a respeito da saída do Reino Unido da União Europeia³⁶²; a consulta realizada na Colômbia (2016), destinada a referendar o acordo de paz assinado pelo governo com as FARC (Forças Armadas

iniciativa popular. São Paulo. Revista Eletrônica Unibero de Comunicação Científica, Edição de Setembro de 2005; BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Ática, 1991.

³⁵⁹ Uma das críticas realizadas à lei que regulamenta os institutos no Brasil seria a de que deveria ter feito uma diferenciação mais detalhada entre ambos. Neste sentido, ver: MELLO, Humberto Laport de., obra citada (2013), p. 63.

Art. 2º Lei 9.709/98: Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa. § 1º O plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido; § 2º O referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição.

³⁶⁰ Neste sentido, BENEVIDES, Maria Victoria M, obra citada, p. 41 – 44; MELLO, Humberto Laport de., obra citada, p. 134.

³⁶¹ A palavra “Brexit” foi construída a partir da abreviação, em inglês, das palavras “British” (britânica) e “exit” (saída).

³⁶² A maioria dos cidadãos votantes optou pela saída do Reino Unido da União Europeia. O resultado foi acirrado, com 52% dos votos válidos daqueles que apoiavam a saída, contra 48% daqueles que queriam que a nação permanecesse na UE. No entanto, houve grande polêmica em torno da questão, tendo em vista que, em razão dos altos níveis de abstenção, a maioria vencedora representa apenas 37% da população. Pesquisas recentes informam, inclusive, que se um novo referendo fosse realizado hoje, a maioria dos britânicos votaria pela permanência do Reino Unido na UE, na contramão do que foi decidido na votação anterior. Notícia disponível em: <https://noticias.r7.com/internacional/britanicos-votariam-contra-o-brexit-em-novo-referendo-diz-pesquisa-06012019>

Revolucionárias da Colômbia)³⁶³; o referendo na Hungria (2016) destinado a impedir a introdução de cotas obrigatórias para o assentamento de refugiados³⁶⁴; e o referendo pela independência da Catalunha (2016) em relação à Espanha³⁶⁵.

Embora sejam atualmente utilizados por diversos Estados, é bastante antiga a origem de ambos institutos. O plebiscito, cujo significado inicial é “decreto da plebe”³⁶⁶, tem origem na Roma Antiga e foi instituído pela *Lex Hortensia de Plebiscitis* (em 287 a.C.), que conferiu aos plebeus o direito de discutir e votar as resoluções da assembleia popular, garantindo-lhes força de lei³⁶⁷. O termo referendo, por sua vez, de origem mais recente que o plebiscito, data do século XV e deriva da expressão “*ad referendum*”: decisão que depende de aprovação, de confirmação. Segundo Maria Victória Benevides³⁶⁸, o termo foi inicialmente utilizado para designar as consultas populares realizadas em certas localidades da Suíça, como os cantões de Grisons e Valais. Essas consultas tinham como finalidade validar as votações realizadas nas denominadas Assembleias Cantonais.

³⁶³ A votação foi acirrada, sendo que a maioria votante (50,24% dos votos) optou pela rejeição do acordo, enquanto 49,75% optaram por confirmar o acordo de paz. Pesquisas demonstram que 40% dos eleitores deixaram de comparecer para a votação. Posteriormente à consulta, foram feitas modificações no conteúdo original do documento e anunciado um novo acordo, sendo dispensada a realização de nova consulta à população. Notícia disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/plebiscito-confirma-rejeicao-de-colombianos-a-acordo-de-paz-do-governo-com-as-farc/>

³⁶⁴ O estabelecimento de cotas havia sido acordado pela Comissão Europeia, que, em 2015, adotou o entendimento de que a Hungria deveria receber parte dos refugiados que pediam asilo à UE. O quesito da consulta foi elaborado da seguinte forma: “Você quer que a União Europeia possa prescrever o reassentamento obrigatório de cidadãos não húngaros na Hungria, sem a aprovação do Parlamento húngaro?” Como resultado, 95% dos votantes se manifestaram contra reassentamento obrigatório de refugiados. No entanto, o referendo foi invalidado, tendo em vista que apenas 43,23% da população compareceu às urnas, não tendo sido atingido o quórum mínimo necessário de 50% do eleitorado. Fonte: Wikipedia e notícia disponível em: <https://www.publico.pt/2016/10/02/mundo/noticia/referendo-da-hungria-sobre-refugiados-nao-e-valido-diz-sondagem-1745939>

³⁶⁵ O voto pela independência da região venceu, com 90% dos votos válidos, tendo havido um comparecimento de cerca de 42% do eleitorado.

³⁶⁶ A palavra plebiscito deriva do latim “*plebiscitum*”. Em referência à origem etimológica da palavra, *plebis* = plebe e *scitum* = decreto.

³⁶⁷ No período da Roma Antiga, os plebeus, que representavam a grande maioria da população, passaram a exigir direitos e prerrogativas perante os patrícios, representantes da aristocracia romana, que gozavam de privilégios civis e políticos. Aos poucos, a plebe passou a ocupar cargos públicos e a participar da tomada de decisão. Exemplos desse movimento foram a criação do “Tribunato da Plebe”, que permitia aos plebeus vetar as leis que fossem contrárias aos seus interesses e do “*Plebiscitum*”, que permitia aos plebeus votarem determinadas matérias, conferindo-lhes força de lei. Maria Victória Benevides aponta, no entanto, que, ao longo de seu desenvolvimento, o instituto do plebiscito acabou se tornando uma formalidade para legitimar o poder dos cônsules – como Pompeu e César –, o que deu origem à expressão “cesarismo plebiscitário”.

³⁶⁸ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A Cidadania Ativa. Plebiscito, Referendo e Iniciativa Popular*. p. 34.

A literatura voltada a estudar esses institutos indica que, embora, em tese, plebiscito e referendo não se confundam, é muito difícil diferenciá-los na prática³⁶⁹. Em razão disso, os dois termos são frequentemente entendidos como sinônimos³⁷⁰, motivo pelo qual o ordenamento jurídico de diversos países não realiza qualquer diferenciação formal entre ambos. Tendo em vista a conceituação básica acima indicada e, apesar das possíveis diferenciações teóricas e práticas existentes entre os dois mecanismos, pode-se dizer que a finalidade principal que os constitui seria a mesma. Ambos são consultas populares destinadas a permitir que a totalidade da população, compreendida como os verdadeiros titulares dos interesses em questão, manifeste, através do voto – e, portanto, de forma direta e objetiva - sua opinião sobre a decisão a ser tomada pelo Poder Público³⁷¹.

Ocorre que existem uma série de limitações que dificultam que o ideal de soberania popular se materialize por meio desses mecanismos. O primeiro aspecto refere-se a questões estruturais relativas à mobilização de pessoal, realização de campanhas de conscientização e debates, e o gasto de verbas públicas para a implementação de consultas populares desta magnitude. Estes são, certamente, fatores desestimulantes à adoção de plebiscitos e referendos e desafios que, naturalmente, serão enfrentados por todo e qualquer Estado que almeje implementá-los. Neste sentido, a aplicação da tecnologia para realização desse tipo de consulta tem sido uma alternativa para a diminuição de custos, ampliação do acesso e busca por menores índices de abstenção nas votações³⁷².

Uma segunda questão que compromete a viabilidade desses mecanismos refere-se, mais especificamente, à problemática regulamentação desses institutos no cenário brasileiro. Como

³⁶⁹ MELLO, Humberto Laport de. obra citada, p. 62.

³⁷⁰ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A Cidadania Ativa. Plebiscito, Referendo e Iniciativa Popular*. p. 34.

³⁷¹ A decisão do público pode vincular ou não a atuação do Poder Público sobre o tema. Conforme indicado por Laport: “Quanto à observância do seu resultado, os plebiscitos e referendos podem ser vinculantes ou consultivos. No primeiro caso, o poder público é obrigado a acatar o resultado da manifestação popular e tomar as medidas necessárias para a sua efetivação. No segundo caso, os órgãos competentes promovem o plebiscito ou o referendo apenas para saber o que a população pensa a respeito de determinado tema, mas o poder público não é obrigado a seguir essa orientação”. LAPORT, Humberto. p., 82.

³⁷² Recentemente, a tecnologia *blockchain* foi utilizada em uma plataforma de votação *online* destinada a permitir a participação de expatriados colombianos no plebiscito realizado em 2016, sobre a aprovação ou rejeição de um tratado de paz a ser realizado entre o governo colombiano e as FARC - Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia. Assim como essa, diversas iniciativas de *e-voting* vêm surgindo em diversas partes do mundo, inclusive com a aplicação da *blockchain* para prover segurança e credibilidade às votações. Neste sentido, foram desenvolvidos variados protocolos de votação eletrônica baseados em *blockchain*, como o Votebook, Bitcongress, Follow my vote, TIVI e Votewatcher.

já enunciado por diversos autores³⁷³, a lei regulamentadora do tema no Brasil é omissa em diversos aspectos, o que contribui para a pouca utilização dos instrumentos. O terceiro obstáculo que procuramos ressaltar diz respeito à própria lógica inerente a esses tipos de consulta popular, que não parece conferir a abordagem mais adequada para uma ampla concretização da participação social no processo legislativo. A problemática afeta à regulamentação desses mecanismos no Brasil e a referida “lógica” de participação presente nessas consultas serão explorados a seguir.

2.2.1.3.2 – Regulamentação a nível federal no Brasil³⁷⁴

Conforme já explorado no início deste capítulo, o plebiscito e o referendo são mecanismos de participação popular previstos pela Constituição de 1988, juntamente com a iniciativa popular de lei. O instituto do referendo configura inovação em nosso ordenamento jurídico, uma vez que não constava de nenhuma das Constituições anteriores. No que se refere ao plebiscito, embora já estivesse presente desde a Constituição de 1937, seu uso era destinado apenas para casos muito restritos, que não tinham propriamente a finalidade de incluir a população no debate das leis³⁷⁵.

Atualmente, os dois institutos encontram-se constitucionalmente previstos no art. 14, inciso I e II da Constituição³⁷⁶, que relegou a conceituação e regulamentação do tema à legislação infraconstitucional. Ocorre que, conforme já ressaltado, a lei regulamentadora surgiu 10 anos após a determinação constitucional, impedindo a concretização dessas atividades participativas durante todo esse período. Além do atraso na regulamentação do tema, são recorrentes as críticas da doutrina a respeito da impropriedade da Lei 9.709/98, que deixou de esclarecer uma série de aspectos necessários à implementação dessas consultas na prática³⁷⁷.

³⁷³ ~~A~~AUAD, obra citada; BENEVIDES, obra citada; BONAVIDES, obra citada; MELLO, obra citada.

³⁷⁴ Como se sabe, plebiscitos e referendos podem ser realizados em âmbito Federal, Estadual ou Municipal, a depender da matéria a ser tratada nas consultas. Tendo em vista que o presente trabalho foca a participação social sobre o prisma do processo legislativo nacional, serão indicados alguns aspectos da dinâmica de plebiscitos e referendos a serem realizados neste âmbito.

³⁷⁵ O plebiscito foi previsto pelas Constituições anteriores de 1937, 1946 e 1967, sendo destinado principalmente para decidir questões territoriais de desmembramento, incorporação, subdivisão e anexação de Estados e Municípios, bem como instrumento a ser adotado pelo Poder Executivo para avançar sua agenda ou barrar decisões do Legislativo. Casos de plebiscitos territoriais não serão analisados por este trabalho. Para uma análise detalhada do tema, ver: MELLO, Humberto Laport de. obra citada.

³⁷⁶ Art. 14, CF: A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular.

³⁷⁷ Neste sentido, Eduardo Oliveira aduz que “(...) a lei em análise é bastante lacônica e até omissa quanto à utilização, na prática, desses importantes instrumentos de participação popular, o que talvez, por isso, contribua

Em razão deste e de outros fatores, verifica-se que, desde a promulgação da Constituição de 1988, foram realizados apenas um plebiscito e um referendo de âmbito nacional no Brasil. O plebiscito ocorrido em 1993 já estava previsto na própria Constituição de 1988, mais precisamente no artigo 2º do ADCT³⁷⁸, e tinha como finalidade permitir que a população escolhesse a forma e o sistema de governo a serem instituídos no país³⁷⁹.

Já o referendo foi realizado por iniciativa do Congresso Nacional, no ano de 2005, momento em que a população brasileira foi instada a se manifestar sobre um dos artigos do Estatuto do Desarmamento (Lei nº 10.826). Neste caso, o Estatuto já estava em vigor desde o final do ano de 2003, no entanto, conforme indicado na própria lei, a vigência do artigo 35 dependeria de sua aprovação em referendo³⁸⁰. Como se sabe, a referida norma visava proibir “a comercialização de arma de fogo e munição em todo o território nacional”. Assim, no ano de 2005, toda a população brasileira foi convocada a responder a seguinte questão: "O comércio de armas de fogo e munição deve ser proibido no Brasil?". À época, 63,68% dos brasileiros votaram não à proibição, de modo que o artigo 35 previsto pelo Estatuto não entrou em vigor, sendo, portanto, mantida a comercialização de armas no país. Como dito, os dois casos citados são os únicos exemplos de consultas públicas realizadas em âmbito nacional no Brasil, desde o advento da Constituição de 1988.

Retomando a discussão acerca da regulamentação desses institutos, verifica-se que a Lei 9.709/98 carece de parâmetros objetivos destinados a orientar como esses mecanismos devem

para que seu uso ainda não tenha se efetivado, como seria desejável”. OLIVEIRA, Eduardo Figueira Marques. *O plebiscito na atividade legislativa e a experiência brasileira*. Trabalho final apresentado ao Curso de Especialização em Direito Legislativo realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro – UNILEGIS. Brasília, 2005, p. 11. As críticas também são veiculadas por: AUAD, Denise, obra citada (2005); BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa*. 3.ed. Malheiros, 2001; MELLO, Humberto Laport de., obra citada (2013).

³⁷⁸ Art. 2º No dia 21 de abril de 1993 o eleitorado definirá, através de plebiscito, a forma e o sistema de governo que devem vigorar no País. § 1º Será assegurada gratuidade na livre divulgação dessas formas e sistemas, através dos meios de comunicação de massa cessionários de serviço público. § 2º O Tribunal Superior Eleitoral, promulgada a Constituição, expedirá as normas regulamentadoras deste artigo.

³⁷⁹ Quanto ao primeiro quesito, os cidadãos poderiam optar por duas alternativas: República ou Monarquia; e na escolha do sistema de governo, deveriam escolher entre Presidencialismo ou Parlamentarismo. Como se sabe, optou-se pelo estabelecimento de uma República Presidencialista, que vigora até os dias atuais.

³⁸⁰ Lei nº 10.826, art. 35. É proibida a comercialização de arma de fogo e munição em todo o território nacional, salvo para as entidades previstas no art. 6º desta Lei.

§ 1º Este dispositivo, para entrar em vigor, dependerá de aprovação mediante referendo popular, a ser realizado em outubro de 2005.

§ 2º Em caso de aprovação do referendo popular, o disposto neste artigo entrará em vigor na data de publicação de seu resultado pelo Tribunal Superior Eleitoral.

ser utilizados. Inicialmente, a lei indica que “plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa”. No entanto, a lei não define que matérias seriam essas³⁸¹, assim como não especifica que parâmetros devem ser utilizados para que se considere uma matéria como relevante. Como não há qualquer especificação legal, fica a cargo do Poder Público definir livremente as matérias consideradas como relevantes para a consulta. Embora em um primeiro momento isso pareça aumentar as possibilidades de implementação desses mecanismos, não parece ser este o caso.

Neste ponto, cabe observar que a indicação de um rol taxativo ou exemplificativo das matérias que serão (ou não serão) objeto das consultas, é uma prática comum entre os países que adotam plebiscitos e referendos em seus ordenamentos jurídicos³⁸². A finalidade seria tanto impedir que determinados temas³⁸³, especialmente que afetem direitos de minorias, sejam submetidos às consultas, assim como indicar aqueles temas para os quais as consultas ao público sejam aconselháveis ou até mesmo obrigatórias – adquirindo, assim, um viés de orientação da prática.

Quanto à obrigatoriedade das consultas, verifica-se, mais uma vez, a falta de detalhamento da lei vigente, que além de não prever, mesmo que exemplificativamente, as hipóteses nas quais caberia a consulta popular, deixou de mencionar também casos nos quais seja obrigatória a realização de plebiscitos e referendos. Tal fato nos leva a entender que, segundo a referida lei, a utilização das consultas populares no ordenamento jurídico brasileiro é sempre facultativa, não havendo a obrigatoriedade de se convocar a população para a

³⁸¹ Neste sentido, Denise Auad indica que “seria importante que a legislação demarcasse melhor quais as matérias suscetíveis à consulta popular”. A autora sugere que a Constituição poderia indicar um rol taxativo dessas matérias, o que seria um método restritivo. Outra possibilidade seria a Constituição prever taxativamente quais assuntos estariam excluídos do objeto da consulta. Estes seriam “as cláusulas pétreas, os princípios fundamentais arrolados no Título I, os princípios sensíveis previstos no art. 34, VII, do texto constitucional”. AUAD, Denise, obra citada, p. 33. Projeto de lei alternativo à regulamentação aprovada (PL 4718/2004), elaborado pelo jurista Fabio Konder Comparato, indica um rol das matérias a serem abordadas em plebiscitos.

³⁸² Conforme indicado por Humberto Laport, como o âmbito do plebiscito é bem mais amplo do que o do referendo, é recomendável que, nos ordenamentos jurídicos que consagram este instituto, as matérias que possam lhe servir de objeto sejam elencadas constitucionalmente em rol taxativo ou *numerus clausus*, de modo a evitar a sua utilização não democrática. No caso do referendo, como seu âmbito já é mais restrito, bastaria elencar as matérias que *não* podem ser submetidas a essa forma de consulta popular.

³⁸³ Conforme indicado por Humberto Laport de Mello, é pacífico o entendimento “segundo o qual não poderiam ser realizados plebiscitos e referendos cujo objeto tendesse a abolir os direitos e os institutos que a Constituição protege como cláusulas pétreas. Esse entendimento se manteve firme e predominante mesmo com a omissão da Lei 9.709/98 em relação ao tema”. MELLO, Humberto Laport de., obra citada (2013), p. 230.

discussão de quaisquer temas³⁸⁴. Ou seja, não há previsão de casos sobre os quais a consulta popular seja indispensável para a validade de algum ato administrativo ou legislativo³⁸⁵.

Além da falta de obrigatoriedade do Poder Público em convocar as consultas, existe ainda um fator ainda mais relevante que também pode ser considerado como uma das razões que influenciam a pouca aplicabilidade desses instrumentos no Brasil. A lei 9.709 optou por concentrar no Legislativo o poder de decidir *se, quando e a respeito de que matérias* plebiscitos e referendos serão (ou não) realizados.

Neste aspecto, o artigo 3º da lei determina que “o plebiscito e o referendo são convocados mediante decreto legislativo, por proposta de um terço, no mínimo, dos membros que compõem qualquer das Casas do Congresso Nacional”. Conforme indicado por Humberto Laport de Mello, “a interpretação literal de todo o artigo 3º e a interpretação sistemática de toda a Lei torna patente que o legislador conferiu a iniciativa para pleitear essas consultas apenas para o Congresso Nacional³⁸⁶. Em outros termos, a participação social no processo legislativo, através destes instrumentos, só pode ser exercida mediante autorização do Congresso³⁸⁷.

Ocorre que o entendimento veiculado pela lei parece ser uma contradição em seus próprios termos, já que, a cidadania é excluída do processo de decisão sobre a implantação das consultas populares. Lembramos que os instrumentos de referendo e plebiscito foram implementados na Constituição de 1988 justamente com a finalidade de concretizar a soberania popular através da participação dos cidadãos nas decisões políticas. No entanto, se a implementação das consultas só ocorre mediante provocação exclusiva do Congresso, os cidadãos ficam dependentes do Poder Legislativo para que possam ter alguma oportunidade de participar, de maneira mais direta. Tendo em vista que a finalidade original desses mecanismos é possibilitar a influência, fiscalização e controle dos cidadãos sobre o processo decisório do Parlamento, torna-se, no mínimo, incoerente que seja outorgada aos próprios representantes a

³⁸⁴ A única exceção, corresponde ao plebiscito previsto no artigo 2º do ADCT, realizado em 1993 por determinação expressa da Constituição.

³⁸⁵ Com exceção dos plebiscitos territoriais, que não estão sendo analisados por este trabalho.

³⁸⁶ Em complemento, o autor ressalta que: Até mesmo do ponto de vista lógico, é difícil sustentar que a Lei permitiu a iniciativa popular de referendos e plebiscitos, tendo em vista que ela não trouxe nenhuma regra a respeito dessa possibilidade de deflagração, como, por exemplo, a quantidade mínima de assinaturas necessárias para tanto.

³⁸⁷ Além de necessitar da pauta de um terço dos parlamentares, Laport atenta para o fato de que a lei deixa implícito que “essa proposta deverá ser aprovada pela maioria de todo o Congresso Nacional para que possa ser efetivada. Dessa maneira, no Brasil, além da iniciativa dos plebiscitos e referendos ser uma prerrogativa exclusiva do Congresso Nacional, essa prerrogativa cabe ainda apenas a maioria dos seus membros”. MELLO, Humberto Laport de., obra citada (2013), p. 242.

decisão sobre implementar ou não justamente os instrumentos destinados ao controle e adequação de seus próprios atos.

Esta dinâmica, naturalmente, cria um óbice à participação democrática, senão até mesmo a impossibilidade de seu exercício, como pode ser facilmente verificado pelo histórico de aplicação desses institutos no Brasil. Conforme indicado por Espíndola, a contradição está em se exigir dos parlamentares “que autoquestionem o teor da própria legitimidade da representação para a qual foram investidos”³⁸⁸. Diante disso, a opção da lei 9.709 por limitar a proposição das consultas à iniciativa parlamentar, excluindo a possibilidade dos cidadãos intervirem neste processo, é alvo de recorrentes críticas³⁸⁹.

Além dos pontos indicados, também existem uma série de omissões da lei no que se refere ao procedimento que deve ser adotado para a realização dessas consultas. Não é indicado, por exemplo, se o referendo e o plebiscito terão - ou em que casos deveriam ter - caráter vinculante ou consultivo³⁹⁰. Relembre-se que, no caso de consultas vinculantes, o poder público é obrigado a acatar o resultado do voto popular e tomar as medidas necessárias para a sua efetivação. Já no caso de plebiscitos e referendos consultivos, os órgãos competentes não precisam levar em consideração o resultado das consultas para a tomada de decisão, o que, no entanto, não elimina o seu viés de “pressão popular”³⁹¹.

Outra impropriedade da lei brasileira é o fato de que não menciona se o voto da população nas consultas deve ser obrigatório ou facultativo, assim como não determina

³⁸⁸ ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. *Democracia participativa: autoconvocação de referendos e plebiscitos pela população (análise do caso brasileiro)*. Resenha Eleitoral: Revista eletrônica do TRES, 2014.

³⁸⁹ Segundo Denise Auad, “tal fator enfraquece o próprio escopo dos mecanismos de participação popular, qual seja o de resgatar a força da soberania popular nos sistemas de democracia representativa, já enfraquecidos por uma séria crise de legitimidade”. Na mesma linha, a crítica de Humberto Laport de Mello: uma disposição bastante paradoxal, já que uma das principais funções desses instrumentos enquanto mecanismos de participação política semidireta é justamente o de controlar os atos dos poderes representativos. Prevalecendo a tese de que cabe apenas ao Congresso Nacional a prerrogativa de decidir acerca da realização desses institutos, e tendo em vista que eles se prestam fundamentalmente para controlar e julgar as medidas tomadas por essa instituição, estaríamos diante de uma limitação considerável de sua potencialidade democrática. MELLO, Humberto Laport de., obra citada (2013), p. 241.

³⁹⁰ Neste sentido, Humberto Laport de Mello indica que o caráter seria vinculante.

³⁹¹ Conforme indicado por MELLO: “Os plebiscitos e referendos consultivos, ao contrário do que possa parecer em um primeiro momento, não são completamente despidos de consequências práticas. Normalmente eles são realizados por iniciativa do Poder Legislativo para ajudar a solucionar impasses entre os partidos políticos membros de uma mesma coalizão no Parlamento sem que essa coalizão seja desfeita ou para respaldar decisões tidas como polêmicas ou de importância destacada, o que indica que o seu resultado exerce uma pressão indelével sobre a maneira como as instituições oficiais do Estado vão se posicionar em relação ao tema que foi objeto de consulta”.

patamares mínimos a respeito da maioria necessária que deve comparecer às votações para que as consultas sejam validadas e, assim, possam produzir efeitos³⁹². Existem ainda outros problemas procedimentais não resolvidos pela lei, os quais, em virtude do escopo do trabalho, não serão objeto desta análise. De todo modo, acredita-se que, com base no panorama apontado, é possível argumentar seguramente que a legislação brasileira se mostrou bastante omissa ao não regulamentar uma série de aspectos importantes para a devida implementação de plebiscitos e referendos na prática. Verifica-se que, além de conferir a essas consultas um âmbito temático extremamente amplo, vago e indeterminado³⁹³, não indicou regras importantes a serem observadas para a orientação e validação do processo.

Retomando, em resumo, as críticas à regulamentação brasileira: i) a lei não indica, mesmo que em rol exemplificativo, as hipóteses de cabimento das consultas populares; ii) não estipula casos nos quais as consultas deveriam ser obrigatórias; iii) não menciona se o referendo e o plebiscito terão - ou em que casos deveriam ter - caráter vinculante ou consultivo; iv) não faz menção expressa ao voto obrigatório ou facultativo; v) por último, e ressaltando o fato que se considera mais grave, a lei excluiu a possibilidade dos cidadãos pleitearem a realização das consultas. Com isso, a realização de plebiscitos e referendos ocorre exclusivamente conforme o livre juízo de conveniência e oportunidade do Parlamento³⁹⁴.

Ainda se pode citar, em resumo, características que, de maneira geral, estão presentes nesses modelos de consulta popular - quais sejam: i) se destinam à convocar, em um momento específico, a totalidade dos cidadãos do ente federativo; ii) necessariamente há uma limitação temática, bem como a vedação de participação no que tange a determinadas matérias; iii) não permite a participação permanente no processo legislativo; iv) a participação depende de autorização do Congresso; v) a participação não pode ser realizada conforme o interesse da cidadania, mas apenas conforme a determinação do Legislativo; vi) a definição do problema e as alternativas de “solução” são previamente determinadas pelo Parlamento (se rejeita ou aprova um projeto pronto); vii) a decisão é realizada através de uma votação simples entre “sim ou não”; viii) problemas complexos precisam ser reduzidos a perguntas e respostas simples para

³⁹² Conforme indicado por Humberto Laport de Mello, “cada ordenamento jurídico específico possui regras próprias a respeito da maioria necessária para que os plebiscitos e referendos vinculantes possam ter seus efeitos produzidos”. No entanto, o mais comum, é que se exija o comparecimento de uma percentagem mínima dos eleitores para que seja validada a votação, sendo adotado por vários países europeus um quórum de comparecimento de ao menos 50% do eleitorado.

³⁹³ MELLO, Humberto Laport de., obra citada (2013), p. 224.

³⁹⁴ MELLO, Humberto Laport de., obra citada (2013), p. 235.

que sejam tratados por este tipos de consultas; ix) para participar, os cidadãos precisam rejeitar ou aprovar “pacotes prontos”, de modo que a resposta dada não necessariamente condiz com sua “opinião” sobre o tema; x) não há possibilidade de influência da cidadania na abordagem do problema e na inclusão de novas alternativas para a solução.

2.2.2 – Os mecanismos de participação tradicionais diante do novo paradigma de Parlamento Aberto

Os governos podem aproveitar a inteligência coletiva dos cidadãos e abrir sua agenda legislativa ao público. Todas as leis, decretos, medidas ou outras decisões tomadas pelos governos podem ser debatidas, valorizadas, criticadas e completadas (mesmo antes de sua preparação) com as opiniões dos cidadãos³⁹⁵.

Conforme indicado no capítulo anterior, o Poder Legislativo brasileiro assumiu o compromisso internacional de implementar um Parlamento Aberto, o que exige a “institucionalização da participação cidadã de forma permanente e efetiva ao longo do processo de elaboração das leis”³⁹⁶. Este novo paradigma demanda, portanto, uma mudança cultural, na qual os cidadãos são vistos como parceiros do Estado na formulação das políticas públicas³⁹⁷. Um Parlamento Aberto também exige, como visto, o uso das novas tecnologias digitais como meio de se implementar essas reformas.

Verifica-se, no entanto, que, de modo geral, os mecanismos tradicionais de participação social originalmente previstos pela Constituição, além de não integrarem o uso da tecnologia, não parecem prover oportunidades substanciais para uma participação permanente dos cidadãos nas várias fases do processo legislativo. Este capítulo procurou demonstrar alguns entraves e desafios presentes tanto na concepção formal quanto na prática desses instrumentos.

Começando pela iniciativa popular de lei, pode-se dizer que este instrumento teria a importante função de conferir à cidadania o poder de influenciar a agenda do processo legislativo. No entanto, o quórum rígido exigido para a proposição de projetos de iniciativa

³⁹⁵ CALDERÓN, Cesar; LORENZO, Sebastián. Open Government. Editora Algon Editores: México, 2010, p. 18.

³⁹⁶ Guia do parlamento Aberto, 2018. Câmara dos Deputados Senado Federal Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, p. 10. Disponível em: https://www.parlamentoaberto.leg.br/biblioteca/Guia_Parlamento_aberto.pdf.

³⁹⁷ 3º Plano de Ação Brasileiro para Governo Aberto, Brasil, 2016, p. 6.

popular somado à inexistência de infraestrutura para a conferência das assinaturas manuais são pontos críticos para a viabilização prática desse objetivo. As audiências públicas, por sua vez, são mecanismos destinados a instruir o processo legislativo com as razões, informações e *expertise* advindas da sociedade civil. Ocorre que não existe obrigatoriedade de convocação dessas consultas pelo Parlamento, existe uma dificuldade em se mensurar os impactos da deliberação na decisão final das Comissões parlamentares, além do fato de que os participantes da audiência pública ficam restritos às pessoas e autoridades escolhidas pelos membros das Comissões.

No que se refere a plebiscitos e referendos, se verificou que a implementação desses instrumentos em nível federal no Brasil é irrisória; o poder de iniciativa dessas consultas fica concentrado no Congresso Nacional, de modo que a regulamentação vigente não fornece a possibilidade dos cidadãos pleitearem essas consultas, em nível federal. Para além disso, pode-se dizer ainda que, mesmo nos casos em que o Poder Público esteja voltado à concretização desses instrumentos³⁹⁸, o alcance desses instrumentos de participação é limitado por uma razão simples – a impossibilidade de se consultar, a todo o momento, toda a população, a respeito de todos os temas em debate no Parlamento.

Assim, o modelo tradicional de plebiscitos e referendos torna impossível que as consultas ao público sejam aplicadas para todas as matérias em trâmite no Legislativo. Em outros termos – verifica-se que, mesmo na melhor das hipóteses, a participação só ocorrerá em determinados momentos, de maneira sazonal, e para determinadas matérias específicas. A partir disso, parece razoável sustentar que esses modelos de consulta ao público não se propõem a integrar a participação de forma ampla e permanente ao longo do processo de elaboração das leis e políticas públicas.

Diante do panorama apontado, percebe-se que, de forma geral, o caso brasileiro se alinha à conclusão indicada no relatório de Governo Aberto da OCDE³⁹⁹:

Alguns governos continuam a abordar sua relação com a sociedade civil como “soma zero”, concluindo que devem restringir a sociedade civil para fortalecer seu próprio poder. Esta não é uma abordagem sustentável nem eficaz para governar. Em vez de ver os papéis que a sociedade civil desempenha como

³⁹⁸ Como é o caso da Suíça e da Itália, por exemplo.

³⁹⁹ O relatório da OCDE é tomado como parâmetro para as orientações gerais de Governo Aberto, embora se saiba que o Brasil não consta dentre os membros dessa Organização.

uma ameaça à sua posição, os governos podem se beneficiar respondendo positivamente e construindo um relacionamento construtivo que reconheça o valor que a sociedade civil traz⁴⁰⁰.

Diante das profundas transformações e demandas do novo século, parece cada vez mais clara a constatação de que as instituições estatais precisam mudar a forma com que trabalham, passando a instituir canais de *acesso, interação e participação* que permitam submeter o sistema político ao controle e à colaboração da cidadania. Neste sentido, a ideia de “abertura” dos parlamentos implica não só em uma revolução tecnológica nas instituições, mas em uma transformação cultural apta a remodelar seus processos, finalidades e dogmas. A *crowdlaw* busca atuar neste sentido, ao investigar modelos práticos que explorem o potencial da participação cidadã nas diversas fases da atividade legislativa⁴⁰¹. Este será o tema do próximo capítulo.

⁴⁰⁰ “Collaborative relationships between government and civil society reformers are needed to develop, secure and implement open government reforms, but engagement especially at the later stage of the policy cycle is currently the exception rather than the norm. Although the majority of governments presented in this Report involve citizens and civil society to some extent in the policy cycle, in all but a few cases this more closely resembles consultation rather than collaboration. Some governments continue to approach their relationship with civil society as zero sum, concluding that they must restrict civil society in order to bolster their own power. This is neither a sustainable nor an effective approach to governing. Rather than seeing the roles that civil society plays as a threat to its position, governments can benefit by responding positively and building a constructive relationship that acknowledges the value that civil society brings”. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (2016). Open Government: The global context and the way forward - Highlights 2016, p. 10.

⁴⁰¹ *Crowdlaw: Online Public Participation in Lawmaking*. Relatório do GovLab (NYU) em parceria com The Governance Innovation Clinic (Yale Law School), p. 32.

CAPÍTULO 3 – RUMO À *CROWDLAW*: PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM PLATAFORMAS DIGITAIS

Os capítulos anteriores buscaram demonstrar que o cenário de crise da representação democrática, combinado à revolução digital em curso, gerou um movimento internacional pela abertura dos governos, a partir do emprego das novas tecnologias. Certamente, o impulso inicial deste movimento partiu das reivindicações sociais advindas da sociedade civil. Pode-se dizer que, neste contexto, a internet foi não só o meio de propagação das mais diversas demandas sociais como também o espaço de experimentação de novos métodos de participação cívica. A indignação com o estado atual das democracias levou muitos movimentos a buscarem caminhos para a mudança⁴⁰², com a proliferação de plataformas digitais de participação em diversos países.

Como exemplos, se pode citar que a Revolução das Panelas na Islândia (2008) desencadeou um processo de engajamento cívico da população, que culminou na elaboração *online* e colaborativa de um novo projeto de Constituição para o país, no ano de 2011. Facebook e Twitter foram alguns dos meios utilizados pelos cidadãos islandeses para participar da elaboração do novo texto da Constituição, em um processo de *crowdsourcing* constitucional, que ficou mundialmente conhecido. Também, neste contexto, surgiu a plataforma *Better Reykjavik*⁴⁰³ (2011), destinada a permitir que os islandeses residentes da cidade de *Reykjavik* enviem ideias, deliberem e definam como será alocado o orçamento anual da cidade.

Na Espanha, ativistas ligados ao movimento dos “Indignados”, deram origem a um novo partido político no país, o *Podemos*, que implementou plataformas digitais para deliberar sobre a agenda política do partido e efetivar processos de governança mais abertos. Após um grande escândalo de corrupção na Estônia, foi criada a plataforma digital *Rahvakogu*⁴⁰⁴ (2013), com a finalidade de estabelecer uma Assembleia Cidadã e permitir o *crowdsourcing* de ideias para alterar as leis eleitorais, a dinâmica dos partidos políticos, e outras questões relacionadas à democracia no país. Do mesmo modo, em Taiwan, a plataforma *vTaiwan*⁴⁰⁵ (2016) surgiu após

⁴⁰² Não à toa, na análise geral acerca dos movimentos sociais da última década, o sociólogo Manuel Castells fala em “redes de indignação e esperança” e argumenta que “o verdadeiro objetivo desses movimentos é aumentar a consciência dos cidadãos em geral, qualificá-los pela participação nos próprios movimentos e num amplo processo de deliberação sobre suas vidas e seu país (...)”. CASTELLS, Manuel. *Redes de Indignação e Esperança: Movimentos Sociais na era da internet*. Rio de Janeiro. Editora Zahar, 2013, p. 163.

⁴⁰³ Acesso disponível em: <https://reykjavik.is/en/better-reykjavik-0>

⁴⁰⁴ Mais informações disponíveis em: <https://rahvakogu.ee/peoples-assembly-in-2013/>

⁴⁰⁵ Acesso disponível em: <https://info.vtaiwan.tw/>

o *Sunflower Student Movement* (2014), movimento em que estudantes taiwaneses ocuparam o parlamento em protesto contra um acordo comercial planejado com a China. A iniciativa busca experimentar processos de consulta aberta *online* e *offline* para que ministérios do governo, representantes eleitos, acadêmicos, especialistas, líderes empresariais, organizações da sociedade civil e cidadãos possam se envolver em debates sobre questões nacionais.

Com base no panorama apontado, pode-se dizer que o cenário inicial de insatisfação com o sistema político produziu o terreno adequado para a experimentação democrática em diversas partes do mundo, a estimular o emprego da inovação na política. Parece acertado constatar que as demandas provenientes da sociedade civil forçaram a abertura dos governos e, na linha dessas transformações, Parlamentos de diversos países implementaram plataformas para a participação dos cidadãos no processo legislativo. Este é o caso, por exemplo, das plataformas “*Parlement Citoyens*”⁴⁰⁶, na França, “*Decide Madrid*”⁴⁰⁷, na Espanha e “*Mi Senado*”, na Colômbia. Assim como também das plataformas e-Democracia e e-Cidadania, implementadas, respectivamente, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal do Brasil.

No que se refere aos portais de participação digital brasileiros, verifica-se que estes acabaram incorporando diversos elementos próprios aos institutos participativos tradicionais previstos pela Constituição, mas operacionalizando-os de forma diversa. Para fins de exemplificação, é possível citar algumas funcionalidades comparativas: a ferramenta de “Consulta Pública”, por exemplo, confere aos participantes a possibilidade de manifestar sua opinião sobre a aprovação ou rejeição de projetos legislativos - função intimamente relacionada às finalidades buscadas pelos institutos do plebiscito e do referendo. Já a possibilidade de cadastrar uma “Ideia Legislativa” na plataforma, assemelha-se à função da iniciativa popular de lei. Estas plataformas oferecem ainda funcionalidades como as “Audiências ou Eventos Interativos”, tornando possível o acompanhamento e a interação *online* em audiências públicas, e a “Pauta Participativa”, para que os cidadãos votem nos temas que consideram mais importantes, com o objetivo de que estes sejam abordados prioritariamente no plenário.

Essas experiências inovadoras têm revelado novas finalidades e métodos para o emprego da participação cívica, apontando alternativas ao procedimento tradicional de legislação, que é tipicamente feito por profissionais e políticos trabalhando “a portas

⁴⁰⁶ Acesso em: <https://parlement-et-citoyens.fr/>

⁴⁰⁷ Acesso em: <https://decide.madrid.es/>

fechadas”⁴⁰⁸. Pode-se dizer que esta nova abordagem de participação política digital no processo legislativo se insere no novo paradigma de abertura dos Parlamentos e tem sido recentemente identificada pelo nome de *crowdlaw*.

A partir disso, o presente capítulo tem como objetivo explorar o conceito de *crowdlaw*, identificando em que medida as plataformas brasileiras acima citadas podem ser compreendidas nessa categoria. Logo após, será feita uma análise das ferramentas disponibilizadas pelas plataformas e-Democracia e e-Cidadania no Brasil, com a finalidade de identificar como esses mecanismos de participação digital se relacionam com os institutos de participação tradicionais, explorados no capítulo anterior. O objetivo geral é verificar de que maneiras a *crowdlaw* pode propor a reformulação das práticas de participação tradicionais, rumo à um processo legislativo mais inclusivo, colaborativo e responsivo à sociedade.

3.1 - *Crowdlaw* – uma nova abordagem para a participação política digital

Embora o tema da participação política digital seja amplamente difundido no meio acadêmico das mais variadas áreas de conhecimento, o enfoque voltado à legislação e ao trabalho das legislaturas é bastante recente⁴⁰⁹. Verifica-se, portanto, que iniciativas de introduzir a ideia de *crowdlaw* ao universo acadêmico encontram-se em seu estágio inicial de desenvolvimento⁴¹⁰.

O termo *crowdlaw* surgiu durante uma conferência internacional realizada em setembro de 2014 e organizada pelo *Governance Lab* da Universidade de Nova York, que reuniu profissionais ligados a parlamentos de todo o mundo para discutir novas formas de engajamento cívico através do emprego de tecnologias digitais⁴¹¹. A partir disso, o conceito foi melhor desenvolvido por Beth Simone Noveck e demais pesquisadores relacionados ao *GovLab*,

⁴⁰⁸ CAPONE, Gabriella; NOVECK, Beth Simone (GovLab – NYU); GÖKALP, Birce; KNOX, Aprille; MURDTER, David (The Governance Innovation Clinic -Yale Law School. *Crowdlaw: Online Public Participation in Lawmaking*, 2017, p. 4. Disponível em: <http://www.thegovlab.org/static/files/publications/crowdlaw.pdf>

⁴⁰⁹ No Brasil, destaca-se, por exemplo, trabalho desenvolvido por Cristiano Ferri: 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, 2012.

⁴¹⁰ Relatório *Govlab* (NYU) e *The Governance Innovation Clinic* (Yale), obra citada, 2017.

⁴¹¹ ALSINA, Victoria; MARTÍ, José Luis. *The Birth of the CrowdLaw Movement: Tech-Based Citizen Participation, Legitimacy and the Quality of Lawmaking*. *Analyse & Kritik* 2018; 40(2): 337–358, p. 340. Mais informações sobre o evento disponíveis em: <http://thegovlab.org/crowdlaw-in-action-details-a-preview-of-next-weeks-online-event>.

resultando na produção de um relatório⁴¹² no ano de 2017, em parceria com a Clínica de *Governance Innovation* da Faculdade de Direito de Yale. Convém observar, logo de início, que o conceito de *crowdlaw* está, logicamente, ligado ao de *crowdsourcing*⁴¹³. Como já explorado no capítulo um, o *crowdsourcing* se propõe a utilizar a tecnologia para descobrir maneiras eficientes de se desenvolver coletivamente determinada tarefa ou produto – aproveitando-se do talento presente nas “multidões”. Da mesma maneira, a *crowdlaw* também busca se utilizar da tecnologia para explorar a inteligência e o conhecimento do público, a fim de melhorar a qualidade do processo legislativo⁴¹⁴.

O movimento pela implementação da *crowdlaw* ao redor do mundo está ganhando força, com a participação de uma comunidade de *experts*, setores acadêmicos, funcionários públicos, ONGs e cidadãos. Conforme aponta a recente pesquisa divulgada pelo *GovLab* (2017), existem mais de 100 experiências de *crowdlaw*⁴¹⁵ mapeadas ao redor do mundo e muitas delas contam com Parlamentos e órgãos do governo para a implementação dessas práticas participativas, nos mais diversos estágios de formulação das leis e políticas públicas. No intuito de estabelecer as bases fundamentais do movimento e difundir a prática da *crowdlaw*, foi concebido em março de 2018 o *Crowdlaw Manifesto*. Trata-se de iniciativa também liderada pelo *GovLab* (NYU) e resultado de uma conferência realizada em março de 2018 na Fundação Rockefeller Bellagio Center, Itália. O documento é composto por 12 afirmações objetivas com esclarecimentos e recomendações iniciais sobre o tema, motivo pelo qual optou-se por citá-lo integralmente a seguir⁴¹⁶:

1. Para melhorar a confiança do público nas instituições democráticas, devemos melhorar a forma como governamos no século XXI.
2. *CrowdLaw* é qualquer lei ou processo de formulação de política pública que ofereça uma oportunidade significativa para os cidadãos participarem em um ou nos múltiplos estágios do processo de tomada de decisão. Isto inclui, mas não se limita, às etapas de identificação de problemas, identificação de soluções, elaboração de propostas, ratificação, implementação ou avaliação.

⁴¹² Relatório *Govlab* (NYU) e The Governance Innovation Clinic (Yale), obra citada, 2017.

⁴¹³ O termo foi cunhado em 2006 por Jeff Howe. Mais informações no artigo: “*The Rise of Crowdsourcing*,” *Wired Magazine*, June 1, 2006, 1-4. Available at: <https://www.wired.com/2006/06/crowds/>

⁴¹⁴ Relatório *Govlab* (NYU) e The Governance Innovation Clinic (Yale), obra citada, 2017.

⁴¹⁵ Para acessar um catálogo desses casos, ver: <https://catalog.crowd.law/>

⁴¹⁶ O documento foi livremente traduzido para o português. A versão original em inglês encontra-se disponível em: <https://manifesto.crowd.law/>

3. *CrowdLaw* se baseia em processos e tecnologias inovadoras e engloba diversas formas de envolvimento entre representantes eleitos, funcionários públicos e aqueles que eles representam.
4. Quando bem projetada, a *CrowdLaw* pode ajudar as instituições governamentais a obter fatos e conhecimentos mais relevantes, bem como perspectivas, opiniões e ideias mais diversificadas para informar o governo em cada etapa e ajudar o público a exercer “vontade política”.
5. Quando bem projetada, a *CrowdLaw* pode ajudar as instituições democráticas a construir confiança e o público a desempenhar um papel mais ativo em suas comunidades e fortalecer tanto a cidadania ativa quanto a cultura democrática.
6. Quando bem projetada, a *CrowdLaw* pode permitir um engajamento que seja ponderado, inclusivo, informado, mas também eficiente, gerenciável e sustentável.
7. Desta forma, as instituições governamentais em todos os níveis devem experimentar e interagir com as iniciativas de *CrowdLaw*, de modo a criar processos formais para que diversos membros da sociedade participem, a fim de melhorar a legitimidade da tomada de decisões, fortalecer a confiança do público e produzir melhores resultados.
8. As instituições governamentais em todos os níveis devem incentivar a pesquisa e o aprendizado sobre a *CrowdLaw* e seus impactos sobre os indivíduos, instituições e sociedade.
9. O público também tem a responsabilidade de melhorar nossa democracia, exigindo e criando oportunidades para se engajar e, então, contribuir ativamente com *expertise*, experiência, dados e opiniões.
10. Os tecnólogos devem trabalhar colaborativamente entre disciplinas para desenvolver, avaliar e repetir plataformas e ferramentas de *Crowdlaw* variadas, éticas e seguras, tendo em mente que diferentes mecanismos de participação atingirão objetivos diferentes.
11. Instituições governamentais em todos os níveis devem incentivar a colaboração entre organizações e setores para testar o que funciona e compartilhar boas práticas.
12. Instituições governamentais em todos os níveis devem criar as estruturas legais e regulatórias necessárias para promover a *CrowdLaw* e melhores formas de engajamento público e, assim, dar início a uma nova era de governança mais aberta, participativa e eficaz.

Com base nas propostas indicadas, verifica-se que a *crowdlaw* difere da visão tradicional de participação social em diversos aspectos. Dentre eles, destaca-se, neste momento, a visão de que o público deve ter oportunidades de participar em cada fase do processo de elaboração das leis. Assim, a ideia da *crowdlaw* é de que a participação social seja diluída ao

longo do processo legislativo e que cada cidadão possa participar, se quiser, segundo seu interesse e conforme suas habilidades. A figura a seguir indica alguns dos diversos momentos em que o público pode participar e o respectivo impacto potencial a ser gerado pela participação.

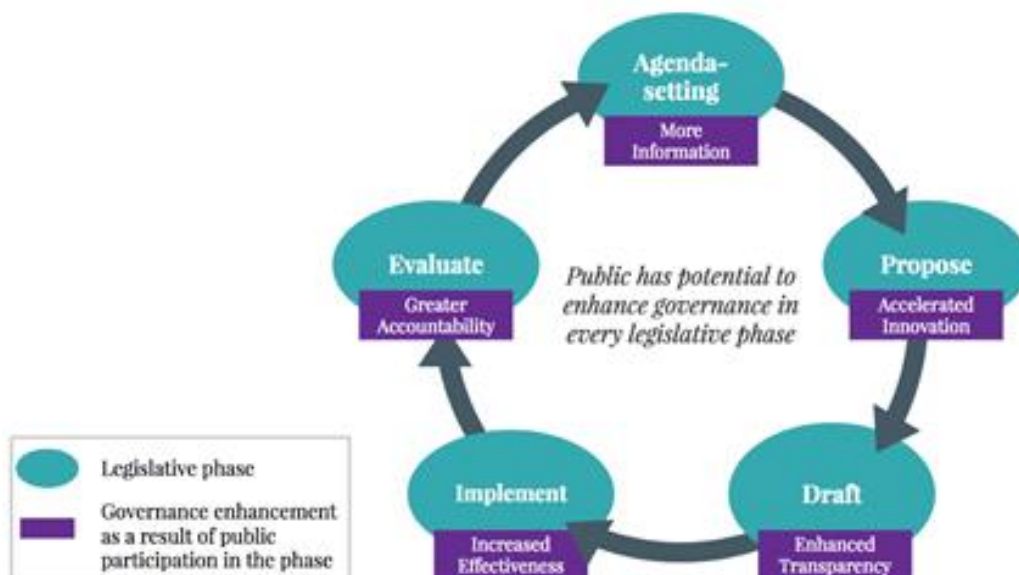


Figura 4: GovLab (NYU) e The Governance Innovation Clinic (Yale)

Conforme indicado no Relatório do GovLab (NYU) e da Governance Innovation Clinic de Yale, a *crowdlaw* compreende que cada etapa do processo legislativo pode demandar um tipo diferente de participação. Assim, a participação do público na fase de definição de agenda (*agenda-setting*), por exemplo, poderia contribuir com mais informações ao processo; já o envio de propostas (*propose*) com possíveis “soluções” para o problema contribuiria “acelerando a inovação” na abordagem do tema; já a redação colaborativa (*draft*) do texto da lei poderia aprimorar a transparência do processo.

Verifica-se que a *crowdlaw* propõe que a participação social vá além do processo de elaboração das leis e também possa atuar após a promulgação da norma – ou seja, quando esta começa a produzir efeitos jurídicos. Assim, o público poderia atuar também nas fases de implementação da lei ou da política pública (*implement*), contribuindo no “aumento da efetividade” da norma. Além disso, poderia atuar avaliando os efeitos e impactos da lei (*evaluate*), o que, conseqüentemente, fomentaria uma maior *accountability* ou prestação de

contas por parte do Estado. A seguir, serão indicadas cada uma dessas etapas, apontando exemplos de iniciativas de *crowdlaw* a elas relacionadas.

3.1.1 - Fase preliminar⁴¹⁷ e inicial do processo legislativo: i) definição da agenda (identificação do problema); ii) busca das alternativas de solução e iii) redação do projeto

Conforme indicado na figura anterior, as três primeiras fases do ciclo de elaboração das leis seriam a definição da agenda⁴¹⁸ (identificação do problema), a busca de soluções e a redação da proposta de lei. Neste sentido, importa observar que grande parte das plataformas de *crowdlaw* existentes (inclusive as brasileiras) fornecem mecanismos de participação nessas etapas iniciais⁴¹⁹. É certo que a etapa de identificação do problema pode acabar se confundindo ou sendo realizada conjuntamente com as etapas de proposição de soluções e redação do projeto. Quanto a isso, vale pontuar que, diferentemente do procedimento indicado pela *crowdlaw*, essas três etapas iniciais não são mencionadas no rito do processo legislativo tradicional. Relembre-se que, conforme pontuado no capítulo dois, o processo legislativo formal já se inicia com a apresentação de um projeto de lei articulado ao Parlamento – de modo que, em regra, não existiriam essas etapas preliminares. Como ficará demonstrado mais adiante, a prática da *crowdlaw* parece ter lançado luz sobre essas etapas de *identificação do problema, busca das eventuais soluções e redação do projeto* – antes não evidenciadas pelo processo legislativo tradicional. Vamos a elas.

A primeira etapa do ciclo de elaboração de leis e políticas deve ser dedicada a identificar os problemas ou questões a serem resolvidas em sociedade e que demandam uma resposta do Estado. É a partir dessas questões que se define uma agenda de tópicos a serem abordados pelo processo legislativo. Segundo o relatório do GovLab, as oportunidades de participação dos cidadãos nesta etapa estão ligadas a identificar as questões de interesse e preocupação da

⁴¹⁷ Este trabalho optou por enquadrar essas três etapas iniciais como pertencentes a uma “fase preliminar” do processo legislativo, tendo em vista que essas etapas geralmente não aparecem de forma dividida no procedimento tradicional. Em regra, as atividades de definição da agenda, identificação da solução e redação do projeto encontram-se embutidas no momento em que se propõe o projeto de lei articulado ao Parlamento.

⁴¹⁸ O termo “agenda” pode ser definido como “a lista de assuntos ou problemas a que os oficiais do governo, ou as pessoas de fora do governo que a eles se liga, dedicam muita atenção em algum dado momento” Definição extraída do livro *Processo Legislativo no Brasil*. Belo Horizonte (MG): Letramento, 2018, p. 113. ESTEVES, Luiz Fernando Gomes em citação à John Kingdon, em KINGDON. John W. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. 2.ed. London: Person, 2014, p. 3.

⁴¹⁹ Relatório *Govlab* (NYU) e The Governance Innovation Clinic (Yale), obra citada, 2017.

sociedade, sugerindo que estas sejam priorizadas no debate legislativo. Conforme apontado no relatório citado, exemplos de mecanismos de definição de agenda incluem plataformas de deliberação, envio de ideias e mecanismos de petição eletrônica⁴²⁰, por exemplo. Quanto a este aspecto, convém observar que diversos países já possuem um sistema de peticionamento público bem estabelecido⁴²¹, destinado a permitir a influência da sociedade na identificação dos problemas e demandas que merecem atenção legislativa.

No caso da Finlândia, por exemplo, a plataforma *Open Ministry*⁴²², institucionalizada por meio do *Citizens Initiative Act*, permite que os cidadãos do país enviem sugestões de lei ao Parlamento. Ao atingir mais de 50.000 votos favoráveis no período máximo de 6 meses, as propostas são obrigatoriamente analisadas pelo Parlamento finlandês. Através dessa plataforma, mais de 160.000 (cento e sessenta mil) finlandeses pleitearam a legalização do casamento homoafetivo no país, sendo a proposta popular posteriormente aprovada pelo parlamento no ano de 2015⁴²³.

Assim como a Finlândia, diversos outros países possuem plataformas de *crowdlaw* com ferramentas similares, destinadas a prover um canal *online* e um regramento próprio para o envio de ideias de propostas legislativas ao Parlamento. Este é o caso da França⁴²⁴, Letônia⁴²⁵, Montenegro⁴²⁶, Estônia⁴²⁷, e também do Brasil⁴²⁸. Nota-se que, como já abordado anteriormente por este trabalho, a participação social na fase de definição da agenda ganha especial importância quando se trata de assuntos que envolvem interesses particulares dos parlamentares ou temas polêmicos sobre os quais os custos políticos para que os parlamentares se posicionem sobre a questão sejam altos, o que, em grande parte dos casos, leva a uma opção por não debater

⁴²⁰ Relatório *Govlab* (NYU) e The Governance Innovation Clinic (Yale), obra citada, 2017, p. 25.

⁴²¹ Relatório *Govlab* (NYU) e The Governance Innovation Clinic (Yale), obra citada, 2017.

⁴²² Plataforma de iniciativa da *Open Ministry* (organização sem fins lucrativos). Posteriormente, a supervisão da plataforma foi passada para o Ministério da Justiça devido ao aumento do tráfego. Disponível em: <http://openministry.info/>

⁴²³ A partir disso, a Finlândia passou a ser o 25º país a legalizar o casamento entre pessoas do mesmo sexo. Notícia disponível em: <https://emails.estadao.com.br/noticias/comportamento,finlandia-e-o-25-pais-a-permitir-o-casamento-homoafetivo-veja-a-lista-completa,70001683993>

⁴²⁴ Plataforma *Parlement & Citoyens* idealizada pela Cap Collectif (startup para aplicativos participativos). <https://parlement-et-citoyens.fr/>

⁴²⁵ Plataforma *ManaBals* de iniciativa da Foundation for Public Participation (organização sem fins lucrativos). <https://manabalss.lv/>

⁴²⁶ Plataforma *Citizens Voice*, iniciativa do Governo de Montenegro com a participação da *Open Government Partnership* (OGP) e do PNUD.

⁴²⁷ Plataforma *Rahvaalgatus.ee* idealizada pela CitizenOS (organização desenvolvedora de apps de participação cívica e votação *online*). <https://rahvaalgatus.ee/>

⁴²⁸ Plataforma E-cidadania, institucionalizada pelo Senado Federal do Parlamento brasileiro. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/>

certos temas. Os exemplos da iniciativa popular de lei no Brasil relatados no capítulo dois, por exemplo, são significativos neste sentido. Verifica-se que três dos cinco projetos de lei de iniciativa popular enviados até hoje à Câmara dos Deputados tratam do combate à corrupção na política⁴²⁹.

Quanto a esse aspecto, o exemplo do México segue no mesmo sentido. O Sistema Nacional Anticorrupção do país foi criado em 2016 a partir da mobilização social empreendida na criação de um projeto de lei de iniciativa popular, cujas assinaturas foram coletadas digitalmente. Depois do país instituir a possibilidade de os cidadãos proporem leis, o que se consolidou apenas em 2014⁴³⁰, houve grande mobilização *online* sobre o projeto de lei de iniciativa popular, denominado *Ley 3de3*⁴³¹. A proposta, que recebeu mais de 634.000 assinaturas, tornou-se o primeiro caso de iniciativa popular aprovada no México, culminando na modificação de 14 artigos constitucionais, na criação de duas novas leis gerais e na reforma de outras cinco⁴³². Assim, a iniciativa cidadã, recentemente aprovada em 2016, foi responsável por criar o Sistema Nacional Anticorrupção atualmente tido como o mais sólido e abrangente já implementado no país.

A segunda etapa do ciclo representado anteriormente consiste na busca de ideias e propostas para a solução do problema apresentado. Segundo o *GovLab*, a participação neste momento possibilita identificar abordagens inovadoras a partir das sugestões, deliberação e críticas formuladas pelo público. Como exemplo dessa prática, pode-se citar a dinâmica de consulta realizada pela plataforma francesa *Parlement & Citoyens*. O procedimento implementado para angariar as contribuições do público é estruturado em diversas fases e poderia ser alvo de um estudo a parte. No entanto, para fins de exemplificação, pode-se dizer que, em resumo, o processo funciona da seguinte forma:

As consultas são organizadas por parlamentares que querem envolver os cidadãos na elaboração de seu projeto de lei. Cada consulta visa coletivamente procurar causas e soluções para um problema específico. Uma vez encerrada

⁴²⁹ Trata-se da Lei nº 9.840/1999, que visa combater crimes de corrupção eleitoral, da Lei Complementar nº 135/2010, conhecida como Lei da Ficha Limpa e do projeto das 10 medidas contra a corrupção, ainda em trâmite.

⁴³⁰ Os projetos de lei de iniciativa popular são considerados pelo Parlamento mexicano quando as propostas atingem o apoio de 0,13% do eleitorado, o que corresponde, atualmente, a cerca de 120.000 assinaturas.

⁴³¹ Conforme consta no *site* do projeto: “*La iniciativa ciudadana de Ley 3de3 busca transformar la indignación social por la corrupción en un esfuerzo constructivo para forjar gobiernos más honestos*”.

⁴³² Ressalte-se que, embora tenha havido tentativas dos parlamentares de desfigurar o conteúdo inicial do projeto, a manobra foi recebida sob protestos do público e vetada pelo Presidente Peña Nieto. Notícia disponível em: <https://www.wilsoncenter.org/article/mexico-wins-anti-corruption-reform-approved>

a consulta, um resumo das contribuições é publicado no *site* e um debate é organizado com o parlamentar. No final do processo, os parlamentares são convidados a apresentar o projeto de lei na Assembléia Nacional ou no Senado⁴³³.

Cabe observar que uma das consultas realizadas na plataforma *Parlement & Citoyens* foi motivada pelas recentes manifestações dos “coletes amarelos”⁴³⁴ na França e buscava, portanto, abrir um canal institucional de diálogo para discutir uma das demandas propostas pelo movimento. Dentre as diversas demandas apresentadas pelos manifestantes, uma delas tem como finalidade a modificação do ordenamento jurídico para que os cidadãos adquiram o direito de pleitear referendos - o que, em outros termos, significa a inclusão do “Referendo de Iniciativa Cidadã” na Constituição⁴³⁵. A partir desse contexto, a plataforma decidiu abrir uma consulta destinada ao debate e à busca de soluções para o problema. Conforme indicado no *site* da plataforma:

Nas últimas semanas, os “jaquetas amarelas” reivindicam consistentemente o *CIR (Citizen Initiative Referendum)* em microfones de TV e rádio. Alguns deles até disseram ao secretário de Estado Digital que o lançamento de um grupo de trabalho sobre o assunto provavelmente encerraria as manifestações em Paris. Como resultado, o *Parlement & Citoyens* decidiu abordar o tema específico do *CIR* e oferecer um espaço neutro para o diálogo entre parlamentares e cidadãos. A associação pede que todos os parlamentares participem do processo⁴³⁶.

Consta no *site* que foi angariado o apoio de alguns parlamentares para realizar o debate prévio com os cidadãos e discutir sobre a possibilidade de elaboração de um projeto de lei sobre a questão.

⁴³³ Informação disponível em: <https://parlement-et-citoyens.fr/projects>

⁴³⁴ A “rebelião dos coletes amarelos”, como ficou conhecido o movimento, teve como motivação inicial o aumento do preço dos combustíveis, mas também protesta contra a perda de poder aquisitivo e da qualidade de vida da população, que seria resultante da política social e fiscal adotada pelo governo do presidente francês Emmanuel Macron. O movimento, que começou em novembro de 2018, se organiza por meio das redes sociais, não possui uma liderança definida e se apresenta como desvinculado de qualquer partido político ou liderança sindical. Adotou como símbolo o “colete amarelo”, que é uma peça usada na França para que os motoristas fiquem mais visíveis em caso de emergências em estradas. Segundo reportagem publicada na Revista Veja, após os episódios dos últimos dias, Stephane Guerini, novo líder do partido de Macron confessou a falta de diálogo do governo: “Pecamos por estarmos muito distantes da realidade dos franceses”. Notícia disponível em: <https://veja.abril.com.br/mundo/governo-da-franca-busca-solucao-para-crise-dos-coletes-amarelos/>. Outras notícias consultadas: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/12/ato-de-coletes-amarelos-transforma-paris-em-cidade-fantasma.shtml>; <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2018/12/22/protestos-dos-coletes-amarelos-perdem-forca-na-franca.ghtml>

⁴³⁵ Notícia disponível em: <https://www.publico.pt/2018/12/02/mundo/noticia/querem-coletes-amarelos-1853244>

⁴³⁶ Informação disponível em: <https://parlement-et-citoyens.fr/consultation/referendum-dinitiative-citoyenne/presentation/presentation-18>. Acesso em jan. 2019.

A terceira etapa do ciclo de elaboração de leis identificada pelo *GovLab* seria a redação do projeto. Nesta etapa, as oportunidades de engajamento dos cidadãos estariam vinculadas a escrever, comentar e modificar os projetos de lei de forma colaborativa. Exemplo de ferramenta de *crowdlaw* que possibilita a realização dessa atividade é o Wikilegis, disponível na plataforma brasileira e-Democracia. Como será melhor explicado adiante, este é um mecanismo de redação colaborativa de leis, que permite que os cidadãos apoiem ou rejeitem artigos e/ou trechos específicos do projeto, assim como façam sugestões ao texto original. No que se refere à participação social nesta etapa, o *GovLab* cita que esta teria o potencial de aumentar a transparência do processo de elaboração das leis.

Verifica-se que a experiência brasileira de elaboração do Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965) pode ser um bom exemplo neste sentido. O Marco Civil foi elaborado a partir de uma consulta *online* realizada pelo Ministério da Justiça, seguida de etapas de deliberação, que culminaram na redação colaborativa deste projeto de lei, inclusive com a utilização do Wikilegis para tal finalidade⁴³⁷. O processo de elaboração do Marco Civil contou com a participação de cidadãos interessados no tema, de especialistas, que enviaram seus pareceres, assim como de centenas de entidades – dentre elas empresas, institutos e associações civis. Muitas das contribuições providas pelo público foram incorporadas no projeto de lei que, posteriormente, foi encaminhado ao Parlamento. A prova disso é que o relator do Marco Civil, Deputado Alessandro Molon, citou em seu relatório de encaminhamento do projeto⁴³⁸ centenas de colaboradores - dentre os quais associações relacionadas à internet⁴³⁹, arte e cultura⁴⁴⁰, comunicação⁴⁴¹, tecnologia da informação⁴⁴² e propriedade intelectual⁴⁴³; organizações

⁴³⁷ A redação colaborativa do projeto contou com o uso da ferramenta Wikilegis, disponível na plataforma da Câmara e-Democracia. Através dessa ferramenta, os cidadãos tiveram a oportunidade de apresentar 140 propostas de alteração ao texto original do projeto de lei nº 2.126/2011 – sendo que algumas delas foram agregadas ao texto substitutivo encaminhado pelo relator do projeto Deputado Alessandro Molon. Informação disponível no relatório: https://www.camara.leg.br/internet/Agencia/pdf/relatorio_marcocivil_ultimo.pdf

⁴³⁸ Relatório disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/Agencia/pdf/relatorio_marcocivil_ultimo.pdf

⁴³⁹ Associação Brasileira de Internet (ABRANET); Associação Brasileira de Provedores de Internet e Telecomunicações (ABRINT); Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI)

⁴⁴⁰ Academia Brasileira de Letras (ABL); Associação Brasileira da Música Independente (ABMI); Associação Paulista de Cineastas (APACI); Associação dos Produtores Teatrais Independentes (APTI); União Brasileira de Compositores (UBC).

⁴⁴¹ Associação Nacional de Jornais (ANJ); Empresa Brasil de Comunicação (EBC)

⁴⁴² Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL); Associação Brasileira das Empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação (Brasscom); Associação Brasileira das Prestadoras de Serviços de Telecomunicações Competitivas (TelComp).

⁴⁴³ Associação Brasileira de Direito Autoral (ABDA); Associação Brasileira de Propriedade Intelectual (ABPI).

profissionais⁴⁴⁴, empresas⁴⁴⁵, setores acadêmicos⁴⁴⁶ e diversos especialistas no tema⁴⁴⁷. Diante disso, parece razoável argumentar que a existência dessa fase preliminar à elaboração do projeto de lei contribuiu para tornar mais transparentes os motivos, as finalidades e os atores que influenciaram a elaboração da proposta. A participação de diversos segmentos também permitiu que o projeto de lei do Marco Civil fosse justificado por uma “bagagem participativa”, que uniu informações, razões, evidências e *expertise* providos pela cidadania⁴⁴⁸.

A partir dos exemplos citados, se pode verificar que essas experiências de *crowdlaw* nas etapas de *definição da agenda*, *identificação das possíveis soluções* e *redação das propostas* estariam praticamente introduzindo um novo momento ao processo legislativo tradicional e evidenciando o que poderia ser compreendido como uma “lacuna” desse processo: a falta de uma fase “preliminar” de discussão aberta, pública e fundamentada sobre o tema que se busca enfrentar.

3.1.2 - Fase intermediária e final do processo legislativo

Para além dessa fase “preliminar” ou fase inicial de envio das propostas de lei, há uma série de momentos sobre os quais a participação do público pode incidir, no decorrer do processo legislativo⁴⁴⁹. Quanto a este ponto, vale observar que, embora não esteja representado na figura anterior, o relatório do *GovLab* também indica a possibilidade do público participar ao longo do processo de tramitação do projeto de lei no Parlamento – que, naturalmente, envolve variados momentos de tomada de decisão. Durante a tramitação dos projetos no

⁴⁴⁴ Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR); Ministério Público Federal; Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal (ADPF); Associação dos Magistrados do Brasil; Instituto dos Advogados de São Paulo (IASP).

⁴⁴⁵ Google Brasil, *Facebook*, Organizações Globo; Telefônica.

⁴⁴⁶ Centro de Tecnologia e Sociedade, da Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas (FGV); Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas de Acesso à Informação (GPOPAI), da Universidade de São Paulo (USP); Grupo de Pesquisa em Direitos Autorais e Acesso à Cultura (GP Cult), da Universidade Rural do Rio de Janeiro; Núcleo de Estudos e Pesquisa em Direitos Autorais e Culturais (NEDAC), da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

⁴⁴⁷ Dentre eles, Marcelo Thompson (Universidade de Hong Kong); Gilberto Martins de Almeida (PUC-RJ); Bruno Magrani de Souza (FGV); Walter Capanema (OAB-RJ), André Estevão Ubaldino Pereira (Procurador de Justiça do MP de MG).

⁴⁴⁸ O relatório de encaminhamento do projeto possui mais de 90 páginas, nas quais são indicadas as contribuições providas pelos diversos colaboradores. Ver em: https://www.camara.leg.br/internet/Agencia/pdf/relatorio_marcocivil_ultimo.pdf

⁴⁴⁹ Conforme indicado no capítulo dois, os próprios instrumentos tradicionais, como as audiências públicas, por exemplo, se inserem na fase intermediária do processo, em que os projetos se encontram sob deliberação das comissões parlamentares. Plebiscitos e referendos, por sua vez, são consultas que podem ocorrer em diversos momentos do processo – seja antes da formulação da lei, seja após a edição do ato normativo.

Parlamento, as oportunidades de engajamento dos cidadãos podem estar vinculadas a apoiar iniciativas e votar entre opções⁴⁵⁰. Neste sentido, se pode citar como exemplo a ferramenta de Consulta Pública da plataforma brasileira e-Cidadania, que permite que os participantes apoiem ou rejeitem os projetos em trâmite no Senado Federal. Sabe-se, no entanto, que a contribuição do público pode ir muito além de ideias e opiniões. Na fase intermediária do processo legislativo, por exemplo, quando os projetos são examinados pelas comissões parlamentares, o objetivo é prover *expertise* ao processo, através da coleta de informações técnicas e evidências sobre o tema. Quanto a este aspecto, vale observar que quase nenhuma das plataformas de *crowdlaw* analisadas no relatório do GovLab possuíam mecanismos para pedir aos participantes que contribuíssem com *expertise* ou habilidades específicas. No entanto, foram identificados dois casos em que a plataforma solicitou que os participantes colaborassem com dados técnicos baseados em evidências: na plataforma francesa *Parlement & Citoyens*, os participantes podem submeter pesquisas acadêmicas, enquanto que o programa do Parlamento britânico *UK Parliament's Evidence Checks* faz chamadas expressas para envio de pesquisas relevantes destinadas à elaboração de políticas públicas em determinadas áreas, como saúde, por exemplo⁴⁵¹.

Apesar de já existirem algumas iniciativas destinadas a incluir a participação do público ao longo da tramitação dos projetos, o relatório indica que, de modo geral, as práticas de *crowdlaw* ainda parecem estar concentradas no início do processo legislativo⁴⁵². Com base nisso, vale observar que o fluxograma indicado pelo *GovLab* tem como finalidade apresentar um mapeamento geral das etapas do processo legislativo que têm sido afetadas pelas iniciativas de *crowdlaw* atualmente existentes. Isso, naturalmente, não elimina a possibilidade ou, até mesmo, a probabilidade de modificação do esquema proposto – a partir das novas experiências de participação que vierem a surgir. Dito isto, passemos às duas últimas etapas identificadas no fluxograma.

3.1.3 - Fase posterior à elaboração da lei: i) implementação e ii) avaliação

Conforme apontado pelo *GovLab*, na etapa de implementação da lei, as legislaturas delegam às instituições administrativas o trabalho de redigir regulamentos para a

⁴⁵⁰ Relatório *Govlab* (NYU) e *The Governance Innovation Clinic* (Yale), obra citada, 2017.

⁴⁵¹ Relatório *Govlab* (NYU) e *The Governance Innovation Clinic* (Yale), obra citada, 2017, p. 49.

⁴⁵² Relatório *Govlab* (NYU) e *The Governance Innovation Clinic* (Yale), obra citada, 2017, p. 26.

implementação prática dos princípios legais. Nesta etapa, os cidadãos também poderiam se engajar, com o objetivo de aprimorar a eficácia da legislação⁴⁵³. Isso ocorreu no Brasil com o Marco Civil da Internet, em que a sociedade foi convocada a participar não só da elaboração do projeto de lei como também do decreto presidencial regulamentador⁴⁵⁴.

Convém observar também que o Governo Federal dos Estados Unidos possui uma plataforma, a *Regulations.gov*, destinada a promover a participação no processo de elaboração de normas editadas pela Administração Federal⁴⁵⁵.

A última etapa seria a avaliação da lei ou política pública em vigor, no intuito de se verificar se a norma foi eficaz no alcance dos objetivos almejados ou, em outros termos – se a lei está sendo, de fato, cumprida. As oportunidades de envolvimento dos cidadãos estariam ligadas ao monitoramento dos resultados e avaliação do impacto da lei ou política pública na realidade⁴⁵⁶. Conforme apontado pelo *GovLab*, de modo geral, faltam iniciativas de monitoramento do impacto das leis por parte do Poder Público. De todo modo, existem algumas iniciativas de *crowdlaw* destinadas a promover a fiscalização dos cidadãos nesta etapa.

Dentre os exemplos citados pelo relatório encontra-se uma iniciativa do Instituto de Tecnologia da Universidade de Massachussets, que criou a plataforma *Promise Tracker*⁴⁵⁷, a qual foi utilizada para realização de algumas campanhas de monitoramento cívico no Brasil⁴⁵⁸. A partir de um aplicativo instalado no celular, a ferramenta foi utilizada em experimentos de monitoramento de locais de coleta de lixo, do progresso na construção de escolas primárias, assim como na fiscalização do sistema de merendas escolares, e na execução de políticas

⁴⁵³ Relatório *Govlab* (NYU) e *The Governance Innovation Clinic* (Yale), obra citada, 2017, p. 26.

⁴⁵⁴ O processo de regulamentação do Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965) foi o primeiro caso em que o Poder Executivo disponibilizou *online* uma minuta de decreto regulamentar para recebimento de contribuições da cidadania. Para um estudo do caso, ver: MOREIRA, Felipe Lélis. Governo Aberto, Lobby e Qualidade Legislativa: Estudo de caso sobre a regulamentação do Marco Civil da Internet. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito. Belo Horizonte, 2017. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/handle/1843/BUOS-ASHE9Z>

⁴⁵⁵ Site da plataforma: <https://www.regulations.gov/>. Relatório *Govlab* (NYU) e *The Governance Innovation Clinic* (Yale), obra citada, 2017, p. 10.

⁴⁵⁶ Disponível em: <https://crowd.law/crowdlaw-af1a9e1c9455>

⁴⁵⁷ A plataforma é um projeto do *Center for Civic Media* (MIT - Instituto de Tecnologia de Massachussets) desenvolvido com a colaboração da Universidade de São Paulo e da Universidade Federal do Pará. Disponível em: <https://promisetracker.org/>

⁴⁵⁸ As campanhas foram realizadas em São Luis do Maranhão (MA), Belo Horizonte (MG), Betim (MG) e Butantã (SP). Notícia disponível em: <https://civic.mit.edu/2015/3/22/promise-tracker-brazil-election-monitoring/>

referentes a transporte público, como acessibilidade a deficientes nas estações, precisão dos horários de chegada previstos nos painéis eletrônicos e monitoramento de ciclovias⁴⁵⁹.

E se pudéssemos avaliar o transporte público assim como avaliamos o Uber? Conforme indicado pelo *GovLab*, a participação nesta etapa final de fiscalização das políticas públicas teria o potencial de aprimorar a *accountability*, estimulando a prestação de contas por parte dos entes públicos.

A partir dos exemplos acima indicados, verifica-se que a ideia da *crowdlaw* é que os cidadãos possam contribuir de diversas maneiras, através de ideias e propostas, opiniões⁴⁶⁰, *expertise*⁴⁶¹, ações⁴⁶² e evidência⁴⁶³. Diante do panorama apontado, verifica-se que a *crowdlaw* não propõe um modelo fechado de participação – mas, ao contrário, tem como finalidade fomentar a experimentação de novas práticas e a adaptação dos processos participativos conforme as demandas sociais e institucionais, assim como as peculiaridades de cada país.

As iniciativas ambiciosas de *crowdlaw* anteriormente mencionadas demonstram que o público pode, em muitos casos, ir além de proferir opiniões em redes sociais e assinar petições *online* para desempenhar um papel mais substantivo na formulação das políticas públicas. No entanto, apesar de haver casos bem-sucedidos, a *crowdlaw*, de maneira geral, não é bem institucionalizada na prática parlamentar. As oportunidades de participação não estão suficientemente integradas na prática legislativa, levando assim a uma explosão no volume de informações (sugestões, comentários, petições)⁴⁶⁴ sem que necessariamente ocorra uma análise ou *feedback* do Parlamento sobre esses *inputs*.

Parlamentares e membros do público não familiarizados com o processo podem ser céticos. De fato, os parlamentos, como outras instituições públicas, frequentemente resistem ao engajamento público, temendo que a participação seja, na pior das hipóteses, onerosa e na melhor das hipóteses inútil. Mesmo quando as instituições oferecem uma oportunidade de participar, o público nem sempre é informado ou está ávido para fazê-lo, suspeitando que a

⁴⁵⁹ <https://civic.mit.edu/2015/3/22/promise-tracker-brazil-election-monitoring/>

⁴⁶⁰ Opiniões ou crenças declaradas publicamente sobre um determinado tópico que não são necessariamente respaldadas por fatos, credibilidade ou lógica. Disponível em: <https://crowd.law/>

⁴⁶¹ Segundo o *GovLab*, a *expertise* pode ser conceituada como uma combinação de habilidades, paixão e conhecimento adquirido profissionalmente ou simplesmente por meio da experiência usada para determinar a credibilidade de uma pessoa em um determinado tópico. Disponível em: <https://crowd.law/>

⁴⁶² O fato ou processo de fazer algo que implica um papel ativo dos cidadãos, que vai além de compartilhar ideias, conhecimentos, opiniões ou evidências. Disponível em: <https://crowd.law/>

⁴⁶³ Suporte concreto a favor ou contra algo baseado em fatos reais, dados, informações ou eventos. Disponível em: <https://crowd.law/>

⁴⁶⁴ Relatório *Govlab* (NYU) e *The Governance Innovation Clinic* (Yale), obra citada, 2017, p. 8.

participação não será relevante ou incorporada ao resultado. Os temores não são infundados, já que muitos projetos de democracia participativa *online*, tanto legislativos quanto executivos, acabaram deixando de produzir os resultados desejados para instituições ou indivíduos⁴⁶⁵.

Por outro lado, se corretamente delineada, a participação poderia ajudar a melhorar tanto a legitimidade quanto a eficácia de cada etapa processo legislativo, assegurando que a legislação seja melhor informada pelas “condições do mundo real”⁴⁶⁶. A partir disso, mostra-se importante a análise das ferramentas de *crowdlaw* existentes, assim como uma avaliação de impacto dessas experiências.

3.2 - Plataformas de *crowdlaw* instituídas no Parlamento brasileiro

Conforme abordado na introdução deste capítulo, Parlamentos de diversos países implantaram plataformas de *crowdlaw* no intuito de promover a participação cidadã ao longo do processo legislativo. Tais práticas também foram implementadas no Brasil⁴⁶⁷, de modo que, atualmente, as duas casas legislativas que compõem o Congresso Nacional brasileiro possuem plataformas digitais destinadas à participação e ao controle social dos cidadãos no processo de elaboração das leis: o portal e-Democracia (2009), da Câmara dos Deputados e o portal e-Cidadania (2012), do Senado Federal.

Esta seção se destina a investigar como funcionam as ferramentas de participação disponíveis nessas plataformas e também quais foram os impactos por elas gerados no processo legislativo e/ou na prática parlamentar. Deu-se destaque às ferramentas participativas da plataforma e-Cidadania, do Senado, tendo em vista que os relatórios divulgados por esse portal permitiram maior aprofundamento da pesquisa⁴⁶⁸. Para mapear as principais características de cada uma das ferramentas disponíveis nessas plataformas, será utilizado o modelo a seguir, indicado pelo *GovLab* para a descrição de iniciativas de *crowdlaw*. O modelo sugere que sejam identificadas as tarefas proporcionadas pela plataforma, quais os métodos utilizados, em que

⁴⁶⁵ Relatório *Govlab* (NYU) e *The Governance Innovation Clinic* (Yale), obra citada, 2017, p. 7.

⁴⁶⁶ Relatório *Govlab* (NYU) e *The Governance Innovation Clinic* (Yale), obra citada, 2017, p. 8.

⁴⁶⁷ A plataforma da Câmara dos Deputados, e-Democracia, juntamente com o *LabHacker*, laboratório idealizador desta iniciativa, são internacionalmente reconhecidos como um dos principais exemplos de prática de *Crowdlaw* no mundo.

⁴⁶⁸ Embora a plataforma e-Democracia divulgue algumas informações, não são disponibilizados relatórios completos.

estágio do processo legislativo a participação é solicitada, se existe regulamentação associada à iniciativa, e, ainda, se há mecanismos de monitoramento dos impactos da iniciativa.

Factor	Inquiry	Answer types
<i>Tasks</i>	What is the participatory task?	ideas, proposals, expertise, opinions, actions, evidence and facts
<i>Methods</i>	What does the process entail?	open call, consultation, discussion forum
<i>Stages</i>	At what stage of the lawmaking process is engagement sought?	agenda-setting, proposal-making, drafting (text, comments), implementation, evaluation
<i>Platforms</i>	What kind of interactions does the platform enable?	web, mobile, offline, other
<i>Legal framework</i>	Is the initiative subject to a formal legal process?	yes / no
<i>Evaluation (Impact)</i>	Is there an evaluation process for assessing the impact of the initiative?	yes / no

Fonte: *Crowdlaw: Online Public Participation in Lawmaking*. Relatório do *GovLab* (NYU) em parceria com *The Governance Innovation Clinic* (Yale Law School). Disponível em: <http://www.theGovLab.org/static/files/publications/crowd-law.pdf>

Com base no modelo acima, este trabalho optou por adicionar um novo elemento à tabela, indicando o nome da ferramenta analisada e o tipo de relacionamento que ela proporciona - se de *acesso*, *interação* ou *participação*)⁴⁶⁹ – nos termos da classificação já explorada no capítulo 1. A partir disso, foi elaborada uma versão adaptada, indicada a seguir.

⁴⁶⁹ Relembrando a classificação proposta no capítulo 1:

Acesso = Disponibilizar dados, tornar o público-alvo mais informado e atento a questões específicas e encorajar as partes interessadas a tomar providências.

Interação = Coletar comentários, opiniões, percepções, informação e experiência das partes interessadas. Neste nível, não há obrigatoriedade dos órgãos levarem em consideração os *inputs* providos pelo público para a tomada de decisão.

Participação = Prover oportunidades para que as pessoas exerçam influência sobre os processos decisórios, incluindo atividades de codecisão e coprodução. Demanda, necessariamente, a cessão e/ou divisão de poderes entre as partes interessadas. Neste nível, deve haver regras processuais que definam e garantam os meios pelos quais os *inputs* do público serão considerados pela instituição. Devem existir *feedbacks* institucionais a respeito das contribuições enviadas pelo público.

Nome da Ferramenta	Tipo de relacionamento que proporciona <i>Acesso, Interação ou Participação</i>	
<i>Tarefa</i>	Qual é a tarefa participativa?	Ideias, propostas, expertise, opiniões, ações, evidência e fatos.
<i>Método</i>	O que o processo envolve?	Chamada aberta, consulta, fórum de discussão.
<i>Estágio</i>	Em que estágio do processo legislativo a participação é solicitada?	Definição de agenda, formulação de proposta, redação do projeto (texto e comentários), implementação, avaliação.
<i>Estrutura legal</i>	A iniciativa está sujeita a um procedimento legal formalizado?	Sim/Não
<i>Avaliação de impacto</i>	Existe um mecanismo de monitoramento para avaliar o impacto da iniciativa?	Sim/Não

Tabela 2. Modelo adaptado do *GovLab* para mapear iniciativas de *crowdlaw*.

Deste modo, cada ferramenta indicada nesta seção contará com sua respectiva tabela, mapeando suas principais características, seguida de uma análise mais detalhada de sua funcionalidade e dos eventuais impactos gerados no processo legislativo. Logo em seguida, será feita uma comparação entre cada ferramenta de participação digital e os respectivos instrumentos tradicionais de participação em meio físico, indicados no capítulo anterior. A finalidade dessa comparação será justamente testar a hipótese veiculada pela pesquisa, de que os instrumentos tradicionais de participação no processo legislativo encontram-se defasados e que as novas ferramentas instituídas pelas plataformas de *Crowdlaw* apresentam alternativas de reestruturação da participação cidadã no processo legislativo brasileiro.

3.2.1 - A plataforma e-Cidadania

A plataforma e-Cidadania⁴⁷⁰ foi lançada no ano de 2012 com o objetivo de estimular uma maior participação dos cidadãos nas atividades legislativas, orçamentárias, de fiscalização e de representação do Senado⁴⁷¹. A partir de novembro de 2015, o portal passou a ser regulamentado pela Resolução nº 19/2015 do Senado, ficando instituído que a Secretaria de Comissões⁴⁷² seria a responsável por coordenar o programa, em parceria com outros órgãos do Senado Federal. Atualmente, a plataforma conta com três ferramentas de participação cidadã: a *Ideia Legislativa*, o *Evento Interativo* e a *Consulta Pública*.



Figura 5. Ferramentas de participação disponíveis no *site* do e-Cidadania.

A *Ideia Legislativa* permite que os cidadãos submetam ideias *online*, sugerindo alterações na legislação vigente ou mesmo a criação de novas leis. Qualquer usuário cadastrado na plataforma pode enviar sua ideia, não sendo necessário apresentar um projeto definido, nem mesmo utilizar de linguagem jurídica formal, mas apenas indicar, em suas palavras, o que gostaria de ver transformado em lei. Ao atingir o número de apoios necessários, essas ideias são obrigatoriamente analisadas pelo Parlamento, podendo então ser transformadas em projetos de lei.

A ferramenta de *Consulta Pública* permite que os usuários da plataforma indiquem se são ou não favoráveis a toda e qualquer proposição legislativa que esteja em tramitação no Senado. Sendo assim, os projetos de lei, de emenda constitucional, entre outras proposições em trâmite podem receber a avaliação positiva ou negativa dos cidadãos. Cada usuário pode votar apenas uma vez e as proposições permanecem abertas à consulta pública durante todo o tempo em que tramitam no Senado.

⁴⁷⁰ Conforme o artigo 1º da resolução que regulamenta o portal: “O Programa e-Cidadania tem por objetivo estimular e possibilitar maior participação dos cidadãos, por meio da tecnologia da informação e comunicação, nas atividades legislativas, orçamentárias, de fiscalização e de representação do Senado Federal”.

⁴⁷¹ Conforme indicado no *site*: <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/sobre>

⁴⁷² A Secretaria de Comissões é um órgão subordinado à Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal.

O *Evento Interativo*, por sua vez, possibilita que os cidadãos acompanhem audiências públicas, sabatinas e outras reuniões abertas que ocorrem na casa. Para cada um desses eventos, é criada uma página específica no *site* do e-Cidadania, onde ocorre a transmissão ao vivo da sessão, sendo disponibilizado um espaço onde são publicadas apresentações, notícias e documentos relacionados.

Ao longo deste trabalho, serão analisadas cada uma dessas ferramentas, indicando seu modo de funcionamento e qual impacto causaram no processo legislativo brasileiro.

3.2.2 - A plataforma e-Democracia

A plataforma e-Democracia⁴⁷³ foi lançada em junho de 2009 como projeto piloto e posteriormente institucionalizada pela Câmara dos Deputados no ano de 2013. O projeto foi inaugurado com a criação de duas “comunidades legislativas virtuais”, que tinham como finalidade possibilitar a discussão *online* sobre dois projetos de lei que tramitavam na casa à época: O Estatuto da Juventude e a Política de Mudança do Clima. Devido ao crescente interesse dos participantes nos debates, foram sendo criadas novas comunidades legislativas ao longo do tempo, resultando, por fim, na regulamentação do portal, por meio da Resolução nº 49/2013. Neste momento, foi também instituído o Laboratório Hacker⁴⁷⁴, sendo a ele atribuída a gestão da plataforma.

Conforme indicado no *site*, a plataforma foi criada com o objetivo de “ampliar a participação social no processo legislativo e aproximar cidadãos e seus representantes por meio da interação digital”. Atualmente, o e-Democracia conta com quatro ferramentas de participação cidadã: o *Expressão*, as *Audiências Interativas*, o *Wikilegis* e a *Pauta Participativa*.

⁴⁷³ Acesso ao portal: <https://edemocracia.camara.leg.br/>

⁴⁷⁴ O Laboratório Hacker encontra-se subordinado administrativamente à Diretoria Geral da Casa.



Figura 6. Ferramentas de participação disponíveis no *site* e-Democracia.

A ferramenta *Expressão* permite uma espécie de bate-papo entre os participantes, que possuem liberdade para criar novas discussões sobre quaisquer temas de seu interesse. Os deputados podem integrar o debate, interagindo por escrito, como também por meio de vídeos. Trata-se, portanto, de uma ferramenta de interação simbólica, que se propõe muito mais a um fórum de conversação do que à integração ao processo legislativo. Por este motivo, não será aprofundada por este trabalho.

As *Audiências Interativas* da Câmara se assemelham ao mecanismo de Evento Interativo, disponível na plataforma e-Cidadania, do Senado, permitindo que os cidadãos participem das audiências públicas ocorridas na casa em tempo real e possam enviar comentários e perguntas. Diante das limitações de escopo da pesquisa e tendo em vista que será realizada abordagem sobre o Evento Interativo, ferramenta similar existente na plataforma do Senado, também não será aprofundada a análise sobre a utilização das Audiências Interativas da Câmara.

O *Wikilegis* é uma ferramenta que permite a redação colaborativa de leis. Os cidadãos podem editar e comentar artigo por artigo dos projetos, assim como apoiar ou rejeitar as propostas veiculadas pelos demais participantes. O *site* emite relatórios de atualização automática, com informações acerca das interações realizadas. Verifica-se que o Wikilegis já foi utilizado para receber sugestões do público sobre a redação de diversos projetos de lei já aprovados, como o Marco Civil da Internet, o Estatuto da Pessoa com Deficiência⁴⁷⁵, o Código de Processo Civil⁴⁷⁶ e, mais recentemente, a Reforma Trabalhista⁴⁷⁷; assim como projetos ainda

⁴⁷⁵ Lei 13.146/2015: Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência).

⁴⁷⁶ Lei 13.105/2015.

⁴⁷⁷ Projeto de Lei nº 6787/2016.

em tramitação, como o das “10 Medidas contra a Corrupção”⁴⁷⁸, a “Reforma da Previdência”⁴⁷⁹ e a “Reforma Política”⁴⁸⁰.

Os projetos são publicados no Wikilegis e ficam abertos à contribuição conforme o interesse do relator da matéria ou do Presidente da Comissão temática correspondente. Os relatores recebem por e-mail notícias das atualizações sugeridas ao projeto, podendo, assim, acompanhar o processo participativo. Com relação ao aproveitamento das sugestões dos participantes, o *site* informa que “as manifestações são analisadas por consultores legislativos, a fim de serem observadas as regras de técnica legislativa pertinentes, e, em seguida, passam pelo crivo político do relator do projeto de lei, que decidirá sobre a incorporação das sugestões ao texto final da proposição”⁴⁸¹. Tendo em vista o escopo deste trabalho, não será realizada uma análise dos impactos desta ferramenta no processo legislativo, cabendo aqui apenas pontuar o potencial inovador dessa iniciativa.

A *Pauta Participativa* tem como finalidade possibilitar a participação dos cidadãos na definição da agenda da Câmara e, portanto, na escolha dos projetos que serão levados à votação no plenário. Conforme indicado no *site*, os temas ficam sob consulta durante um período de duas semanas e a intenção é que sejam colocados em pauta os projetos de cada tema que tenham obtido o maior saldo positivo de votos⁴⁸².

3.3 - Análise das ferramentas de *crowdlaw* estabelecidas no Parlamento brasileiro

Feitos os esclarecimentos sobre as plataformas brasileiras de *crowdlaw* e suas ferramentas, convém recapitular as ferramentas a serem analisadas por este trabalho⁴⁸³: Ideia Legislativa, Consulta Pública e Evento Interativo (Senado); Pauta Participativa (Câmara). A figura a seguir busca indicar um panorama geral da localização das ferramentas disponíveis nas plataformas e-Cidadania (Senado) e e-Democracia (Câmara) ao longo do processo legislativo:

⁴⁷⁸ Projeto de Lei nº 4850/2016.

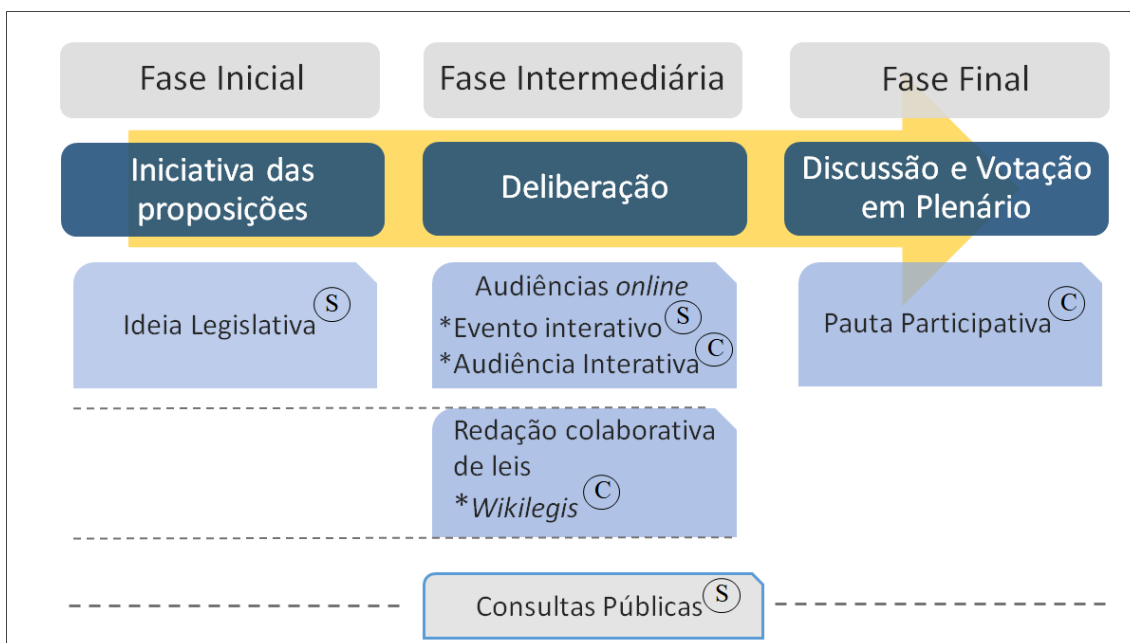
⁴⁷⁹ Proposta de Emenda Constitucional nº 287/2016.

⁴⁸⁰ Projeto de Lei nº 7574/2017: Institui novo marco legal para o exercício da soberania popular direta nos termos referidos no art. 14, incisos I a III, da Constituição Federal.

⁴⁸¹ Regras acessadas nos Termos de Serviço do *site*. Disponível em: <https://edemocracia.camara.leg.br/sobre/wikilegis/>

⁴⁸² Disponível em: <https://edemocracia.camara.leg.br/pautaparticipativa/>

⁴⁸³ Mesmo que, com níveis diferentes de aprofundamento. Relembre-se que o trabalho direciona maior foco à análise das ferramentas da plataforma e-Cidadania, do Senado.



Figura

7. Fases do processo legislativo e respectivas ferramentas de participação das plataformas brasileiras.

3.3.1 - Fase Inicial do Processo legislativo: Ideia Legislativa

Ideia Legislativa (Senado)		Participação
<i>Tarefa</i>	Qual é a tarefa participativa?	Ideias, propostas
<i>Método</i>	O que o processo envolve?	Chamada aberta
<i>Estágio</i>	Em que estágio do processo legislativo a participação é solicitada?	Fase inicial: Definição de agenda, formulação de proposta
<i>Estrutura legal</i>	A iniciativa está sujeita a um procedimento legal formalizado?	Sim
<i>Avaliação de impacto</i>	Existe um processo de avaliação para aferir o impacto da iniciativa?	Sim. O <i>site</i> do e-Cidadania indica as ideias que viraram projetos de lei e emite relatórios sobre os dados.

Tabela 3. Características da Ideia Legislativa.

A Ideia Legislativa tem como finalidade fornecer um canal para que os cidadãos possam, através do meio digital, sugerir temas e propostas que gostariam de ver transformados em lei.

A ferramenta se assemelha ao instituto da iniciativa popular de lei, ao fornecer aos cidadãos a possibilidade de propor os temas que serão deliberados e votados no Parlamento. Do ponto de vista procedimental, tanto a iniciativa popular de lei, a sugestão legislativa e a ideia legislativa são mecanismos destinados à proporcionar a participação da sociedade na fase inicial do processo de elaboração das leis. Nota-se que, ao oferecer a oportunidade dos cidadãos exercerem a iniciativa do processo legislativo, são instrumentos que também conferem um poder de agenda à cidadania. Conforme indicado por Noveck, ferramentas de peticionamento *online* levam determinados tópicos à agenda pública através de um canal de comunicação que não seja o lobby tradicional ou o apelo direto aos funcionários do Congresso. Os temas que alcançam popularidade podem então vir a chamar a atenção da mídia ou das elites políticas sobre determinado problema⁴⁸⁴.

Nesta seção, será explicado, inicialmente, como funciona a Ideia Legislativa e quais são os procedimentos necessários para se fazer uso desse instrumento na plataforma E-Cidadania. Na segunda parte, são apresentados os resultados da pesquisa empírica acerca da utilização dessa ferramenta pelos cidadãos, qual foi o tratamento institucional dado às ideias enviadas no portal, bem como os eventuais impactos causados pela utilização desse instrumento no processo legislativo.

Todos os usuários da plataforma podem enviar ideias legislativas, assim como apoiar as ideias sugeridas por outros participantes. Logo na página inicial, o *site* apresenta as ideias mais populares, que são aquelas que foram mais aprovadas pelos outros participantes nas últimas 24 horas. Também é divulgado um *ranking* de todas as ideias publicadas, segundo a ordem das que receberam maior número de apoios. Caso o cidadão queira procurar por alguma ideia específica, pode se utilizar da ferramenta de busca do *site*, indicando o nome ou assunto da ideia procurada. A foto de tela abaixo demonstra essas funcionalidades:

⁴⁸⁴ NOVECK, Beth Simone. *Smart Citizens, Smarter State: The Technologies of Expertise and the Future of Governing*. Boston, MA: Harvard University Press, 2015, p. 75.

The screenshot displays the 'e-cidadania' website interface. At the top, there is a header with 'SENADO FEDERAL' on the left and 'Fale com o Senado' on the right. Below the header is a search bar with the text 'Busca' and a magnifying glass icon. A navigation menu includes links for 'Início', 'Ideia Legislativa', 'Evento Interativo', 'Consulta Pública', and 'Entrar'. Below the menu, there are links for 'Sobre', 'Fale Conosco', 'Validação de declaração', 'Relatórios', 'Termos de Uso', and 'Perguntas Frequentes'. The main section is titled 'IDEIA LEGISLATIVA' and includes a search box with a 'pesquisar' button. Below this, there is a section titled 'Ideias publicadas' with a filter for 'Situação' set to 'Todas'. A table lists several legislative ideas and their support counts.

Ideia Legislativa	Apoios
Fim do auxílio moradia para deputados, juízes senadores.	253.804
Revogação da Lei 8313/1991 (Lei Rouanet) com redução de impostos na mesma proporção	134.165
Revogação imediata da EC-95 que congela os investimentos públicos por 20 anos	77.902
Reduzir os impostos sobre games do atual 72% para 9%	75.926
Fim do imposto de renda sobre o salário de professores.	65.815
Fim das Regalias para Ex-presidentes e Ex-Governadores	65.619

Figura 8. Foto de Tela – ferramenta de busca das Ideias Legislativas na plataforma e-Cidadania.

No momento de enviar sua ideia, o cidadão deve preencher três campos principais, indicando: a área temática na qual a ideia se encaixa (segurança pública, educação, meio ambiente, saúde, trabalho e emprego, etc), o título da ideia e a descrição da mesma. A plataforma sugere que, no espaço destinado à descrição, o usuário “explique o que sua ideia fará se for transformada em lei”, estimulando-o também a “descrever o problema que será solucionado com a implementação de sua ideia”. Também há um campo destinado a informações adicionais. A área de cadastro da ideia legislativa pode ser visualizada pela foto de tela representada a seguir:

Cadastro de Ideia Legislativa

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

Administrativo

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

Descrição da sua Ideia ■
Explique o que sua ideia fará se for transformada em lei. Você pode descrever o problema que será solucionado com a implementação de sua ideia.

0 Caracteres digitados | 300 Caracteres restantes

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

0 Caracteres digitados | 400 Caracteres restantes

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

Enviar Cancelar

Figura 9. Cadastro de Ideia Legislativa na plataforma e-Cidadania.

Importante observar que todos os campos a serem preenchidos possuem um número limitado de caracteres. Para descrever a ideia, por exemplo, o cidadão pode utilizar, no máximo, 300 caracteres, o que equivale a menos de uma página de um livro. Quanto a isso, pode-se observar que, se por um lado, a plataforma preza pela simplicidade do procedimento, por outro, o espaço concedido pode parecer insuficiente para uma descrição melhor fundamentada do problema que se busca combater, bem como para a defesa da solução sugerida. No entanto, como será explorado mais a frente, o cidadão também pode enviar por e-mail outros documentos que serão anexados à ideia e analisados pelos Parlamentares.

Após o envio, o conteúdo passa por uma avaliação de conformidade com os termos de uso do portal. Não havendo qualquer violação aos termos, a ideia é publicada, ficando disponível para que outros cidadãos tenham acesso e possam manifestar seu apoio ou rejeição à proposta.

3.3.1.1 - Regulamentação da Ideia Legislativa

Um ponto importante relacionado a essa ferramenta é que ela se encontra institucionalizada no âmbito do Senado Federal, que aprovou um procedimento próprio para que as ideias legislativas apresentadas na plataforma E-Cidadania adquiram a possibilidade de influenciar formalmente o processo legislativo.

O artigo 6º da Resolução nº 19/2015⁴⁸⁵, que regulamenta o portal, dispõe que as ideias que alcançarem a quantidade mínima de 20.000 (vinte mil) apoios em um período máximo de 4 (quatro) meses serão analisadas pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado (CDH) e, caso aprovadas na Comissão, serão transformadas em projetos de lei.

O regulamento dispõe que, assim que a ideia alcança o número de apoios necessários no período previsto, automaticamente deixa de ser uma Ideia Legislativa para receber o mesmo tratamento destinado à uma Sugestão Legislativa. Convém lembrar que, conforme indicado no capítulo anterior, a sugestão legislativa é um outro mecanismo participativo instituído pelo Senado Federal que permite que associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil apresentem propostas de leis à CDH. Encontra-se regulamentada pelo artigo 102-E do Regimento Interno do Senado Federal⁴⁸⁶, o qual determina que as sugestões apresentadas receberão um parecer da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa. As ideias que cumprem os requisitos mencionados acima – 20.000 apoios no

⁴⁸⁵ Artigo 6º da Resolução nº 19/2015: As manifestações de cidadãos, atendidas as regras do Programa, serão encaminhadas, quando for o caso, às Comissões pertinentes, que lhes darão o tratamento previsto no Regimento Interno do Senado Federal.

Parágrafo único. A ideia legislativa recebida por meio do portal que obtiver apoio de 20.000 (vinte mil) cidadãos em 4 (quatro) meses terá tratamento análogo ao dado às sugestões legislativas previstas no art. 102-E do Regimento Interno do Senado Federal e será encaminhada pela Secretaria de Comissões à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), dando-se conhecimento aos Senadores membros.

⁴⁸⁶ Art. 102-E. À Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa compete opinar sobre: (Vide Resolução nº 19, de 2015)

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

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

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

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

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

período máximo de 4 meses - ganham um novo status jurídico, transformando-se em sugestões legislativas, que são encaminhadas à CDH. Ao receber um parecer favorável da Comissão, as sugestões são transformadas em projetos de lei ou, em caso contrário, são encaminhadas ao arquivo.

Nota-se que a ideia legislativa se diferencia da sugestão legislativa em dois principais aspectos: além de ser realizada por meio digital, permite que um cidadão, sozinho, apresente sua proposta ao Senado, necessitando do apoio de outros para que ela seja efetivamente analisada. A sugestão legislativa, por outro lado, é de iniciativa exclusiva de setores organizados da sociedade civil, não podendo ser deflagrada por apenas um cidadão. Uma comparação melhor detalhada dessas ferramentas será realizada mais adiante.

Feito o desvio necessário para o esclarecimento acerca da sugestão legislativa, retomamos o trajeto enfrentado pelas ideias legislativas submetidas ao portal E-Cidadania. Como dito, assim que a ideia do cidadão é publicada na plataforma, fica disponível para receber apoios dos outros participantes. A figura a seguir é um exemplo de ideia publicada e disponível para receber apoios:

The screenshot displays the E-Cidadania website interface. At the top, there is a search bar and a navigation menu with options like 'Início', 'Ideia Legislativa', 'Evento Interativo', 'Consulta Pública', and 'Entrar'. Below the navigation, there are links for 'Sobre', 'Fale Conosco', 'Validação de declaração', 'Relatórios', 'Termos de Uso', and 'Perguntas Frequentes'. The main content area features a lightbulb icon and the title 'IDEIA LEGISLATIVA' in orange. The specific idea is titled 'Inteligência Emocional e Meditação em todas as escolas do país'. A summary describes the inclusion of a mandatory discipline in schools. A progress bar shows '12.932 apoios' out of a '20.000' goal. A green 'APOIAR' button is prominently displayed. To the right, there are social media sharing icons for Facebook, Google+, and Twitter. Below the button, it states 'Data limite para receber 20.000 apoios 30/11/2018' and 'Ideia proposta por JOEL LERNER AMATO - SP'. A warning icon at the bottom left indicates that reaching 20,000 supports will turn the idea into a legislative suggestion.

Figura 10. Informações de uma ideia publicada e disponível para receber apoios no *site* do e-Cidadania.

No *site*, são divulgados o título da ideia, um resumo do que ela propõe e o número de apoios alcançados até o momento. Clicando na opção “Apoiar”, os participantes demonstram que concordam com a ideia, contribuindo para que a proposta alcance os 20.000 apoios necessários para que seja analisada pela CDH, e adquira a chance de se transformar em um

projeto de lei. Também são informados a data limite em que a ideia estará disponível para receber apoios e o nome do autor da ideia proposta.

Para melhor compreensão do percurso de uma ideia legislativa até sua transformação em projeto de lei, tomemos o exemplo real da Ideia Legislativa nº. 78.206, que tratava da descriminalização do cultivo da *cannabis* para uso próprio, narrado a seguir.

No dia 26 de junho de 2017, Gabriel Henrique Rodrigues De Lima, de São Paulo, publicou na plataforma E-Cidadania sua ideia legislativa. Abaixo, constam a descrição da proposta e os detalhes descritos pelo cidadão no momento em que inscreveu sua ideia no portal:

DESCRIÇÃO: Visando a qualidade de vida dos consumidores da planta, essa proposta tem como objetivo, conseguir o que a longo prazo será inevitável: Descriminalização do cultivo pra uso próprio. Não preciso divagar sobre as vantagens tanto econômicas quanto políticas que essa mudança traria.

MAIS DETALHES: Algumas vantagens de descriminalizar o cultivo da planta pra uso próprio: Governo poderia tributar com impostos e isso traria muito dinheiro para os cofres públicos. Tirando do traficante. Cidadão de bem não precisaria se envolver com tráfico pra fazer o uso recreativo da planta. Economia de milhões com custos processuais entre vários outros. Uma discussão sobre o tema é inevitável.⁴⁸⁷

Em um período de 3 dias, a ideia recebeu o apoio de 28.198 (vinte e oito mil cento e noventa e oito) outros cidadãos e se transformou, portanto, em uma Sugestão Legislativa.

Sendo assim, foi encaminhada no dia 30 de junho à Presidência e, em seguida, enviada à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa. No documento encaminhado constam o título, o número e o conteúdo da ideia legislativa, a identificação do cidadão que a propôs, bem como uma lista com o nome e o e-mail de todos os cidadãos que apoiaram a ideia.

Como dito anteriormente, a CDH recebe todas as ideias encaminhadas como uma sugestão legislativa⁴⁸⁸, devendo aprová-las ou rejeitá-las por meio de um parecer fundamentado. No caso em análise, ao ser encaminhada à CDH, a ideia foi transformada na SUG nº 25/2017 e 10 dias após o encaminhamento, recebeu o parecer da Comissão. Relembre-se que, em caso de aprovação, a Comissão elabora, juntamente ao parecer, um Projeto de Lei

⁴⁸⁷ Anexo ao memorando nº. 55/2017 - ficha informativa e relação de apoiadores. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5378221&disposition=inline>

⁴⁸⁸ Nos termos do artigo 102 – E do RISF.

baseado na ideia proposta pelo cidadão. É esse projeto que seguirá para deliberação e votação nas Casas. No entanto, importante observar que, apesar de ser baseado na ideia do cidadão, o projeto de lei é veiculado como de autoria da CDH e pode não seguir exatamente a proposta inicial⁴⁸⁹.

No caso em exame, a CDH apresentou, inicialmente, um parecer desfavorável à ideia, relatado pelo Senador Sérgio Petecão⁴⁹⁰. Em resposta ao parecer anterior, a Senadora Marta Suplicy apresenta novo parecer, concordando quanto a não descriminalização do cultivo da maconha para uso recreativo, mas votando pela legalização do cultivo apenas nos casos de uso terapêutico. Pode-se verificar que, nesse caso, foi modificado o conteúdo inicial da ideia enviada pelo cidadão, que visava uma descriminalização ampla do consumo. Sendo assim, o projeto aprovado pela Comissão restringiu a possibilidade para os casos de consumo terapêutico, amparados por prescrição médica.

A matéria foi deliberada pela Comissão em Reunião Extraordinária no dia 14 de dezembro de 2017, tendo sido rejeitado o primeiro parecer e aprovado o voto da Senadora, gerando o Projeto de Lei nº 514/2017, com a seguinte redação:

Altera o art. 28 da Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, para descriminalizar o cultivo de cannabis sativa para uso pessoal terapêutico.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 28 da Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, passa a vigor com a seguinte redação:

“Art. 28.
 § 1º Às mesmas medidas submete-se quem, para seu consumo pessoal, semeia, cultiva ou colhe plantas destinadas à preparação de pequena quantidade de substância ou produto capaz de causar dependência física ou psíquica, **ressalvado o semeio, cultivo e colheita de cannabis sativa para uso pessoal terapêutico, em quantidade não mais do que suficiente ao tratamento, de acordo com a indispensável prescrição médica.** *(grifo nosso)*”

Dentre as justificativas indicadas no projeto, foi apresentada a de que “as ideias advindas do programa e-Cidadania são manifestações da soberania popular e merecem deferência por

⁴⁸⁹ Trecho do artigo 102 – E, inciso I: “as sugestões legislativas que receberem parecer favorável da Comissão serão transformadas em **proposição legislativa de sua autoria** e encaminhadas à Mesa, para tramitação (...)”.

⁴⁹⁰ Pode-se verificar que a ideia de descriminalizar o cultivo da maconha causou repercussão no Senado, tendo gerado, até o momento duas moções de repúdio encaminhadas pela Câmara Municipal de Conceição dos Ouros, Minas Gerais, e pela Câmara Municipal de Guareí, São Paulo. Ambas citaram pertencer ao movimento Frente Nacional contra a liberação da Maconha e da Cocaína.

parte dessa Comissão, pois revelam preocupações sobre temas que afetam a sociedade brasileira, destinatária última de todos os trabalhos do Congresso Nacional”.⁴⁹¹ O PLS foi então apresentado em plenário em 19 de dezembro de 2017 e não foram apresentadas emendas à matéria. Em seguida, foi distribuído à Comissão de Assuntos Sociais, onde foi realizada audiência pública para discussão da matéria, em 20 de junho de 2018 sob pedido da Senadora Marta Suplicy.

O breve relato desse caso demonstra que a ideia legislativa, como ferramenta de participação política regulamentada no âmbito do Senado Federal, estabeleceu um canal para que as demandas dos cidadãos adquirissem uma chance de ser ouvidas e respondidas institucionalmente, por meio de um procedimento legal específico. Os impactos da utilização desse instrumento serão abordados na seção seguinte para que, posteriormente, possam ser analisados os prós e contras dessa ferramenta, quando comparada aos instrumentos tradicionais como a lei de iniciativa popular e a sugestão legislativa.

3.3.1.2 - Resultados da utilização das Ideias Legislativas

A pesquisa empírica realizada na plataforma E-Cidadania teve como objetivo principal identificar se houve e quais foram as respostas institucionais do Parlamento às ideias enviadas na plataforma, bem como os eventuais impactos causados pela utilização desse instrumento no processo legislativo. Os dados foram coletados a partir dos relatórios divulgados no portal E-Cidadania, abrangendo o período de 19 de maio de 2015 - data a partir da qual são divulgados os dados - a 24 de julho de 2018 - data em que foi realizada a coleta das informações, o que compreende um intervalo de mais de 3 (três) anos de funcionamento do portal E-Cidadania⁴⁹².

A pesquisa apurou que são enviadas cerca de 41 (quarenta e uma) ideias por dia na plataforma. A situação das ideias submetidas ao portal encontra-se detalhada na tabela abaixo:

Situação das Ideias Legislativas	Quantidade
(Período de: 19/05/2015 a 24/07/2018 -	

⁴⁹¹ PARECER (SF) Nº 49, DE 2017, 14 de Dezembro de 2017, p. 9. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7351647&disposition=inline>

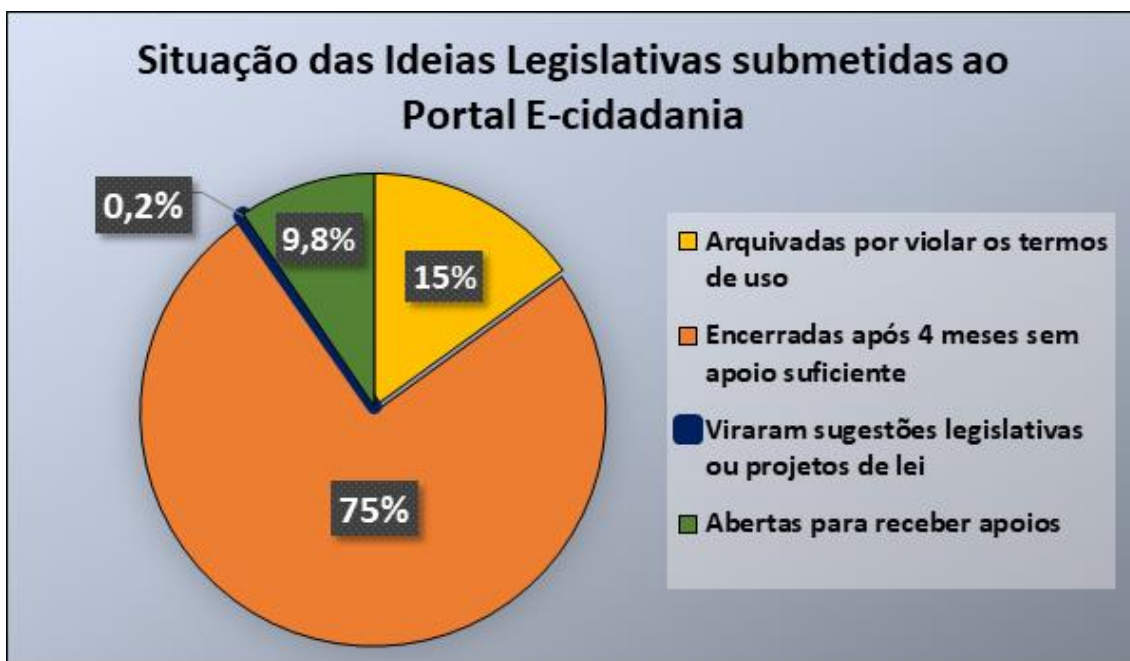
⁴⁹² Os dados coletados remetem a poucos meses antes da regulamentação do Portal E-cidadania. Os dados foram coletados a partir de maio de 2015 e a regulamentação surgiu em novembro do mesmo ano.

3 anos, 2 meses e 21 dias)	
Total de ideias submetidas à plataforma	48.430
Arquivadas por ferir os termos de uso	7.287
Abertas para receber apoios	4.603
Encerradas após 4 meses sem apoio suficiente	36.442
Ideias que viraram sugestões legislativas (Receberam mais de 20.000 apoios)	88
<ul style="list-style-type: none"> • Aguardando envio à CDH: 3 • Aguardando avaliação pela CDH: 57 • Não acatadas pela CDH: 28 	
Convertidas em Projeto de Lei	10
Convertidas em Lei	0

Tabela 4. Situação das Ideias Legislativas em 24 de julho de 2018.

Nota-se que, muito embora o portal receba dezenas de ideias todos os dias, 90% das propostas não atingiram os requisitos necessários para que pudessem receber uma resposta institucional dos Parlamentares. O gráfico abaixo demonstra que 15% do conteúdo submetido ao portal foi arquivado por violar os termos de uso e 75% das propostas não conseguiram atingir o número de apoios suficientes para que pudessem ser enviadas à CDH, de modo a exigir uma resposta do parlamento.

O destino das ideias submetidas ao portal do Senado encontra-se indicado no gráfico a seguir:



Figura

11. Gráfico da situação das Ideias Legislativas submetidas ao portal e-Cidadania.

Chama a atenção o fato de que a grande maioria das ideias inscritas na plataforma não tenham conseguido atingir os requisitos necessários para que pudessem ser analisadas pela Comissão e, assim, receber alguma resposta dos parlamentares. Isso pode se dar por diversos fatores, que serão estudados mais a frente. Adiantando um pouco o debate, poderia se questionar sobre qual seria a finalidade do *site* estabelecer pré-requisitos para que a ideia seja apreciada pelo parlamento, ou se poderia pensar, por exemplo, que devido ao baixo índice de avanço, os critérios estabelecidos teriam sido muito rígidos, dificultando que as ideias prosperassem. No entanto, não parece ser esse o caso.

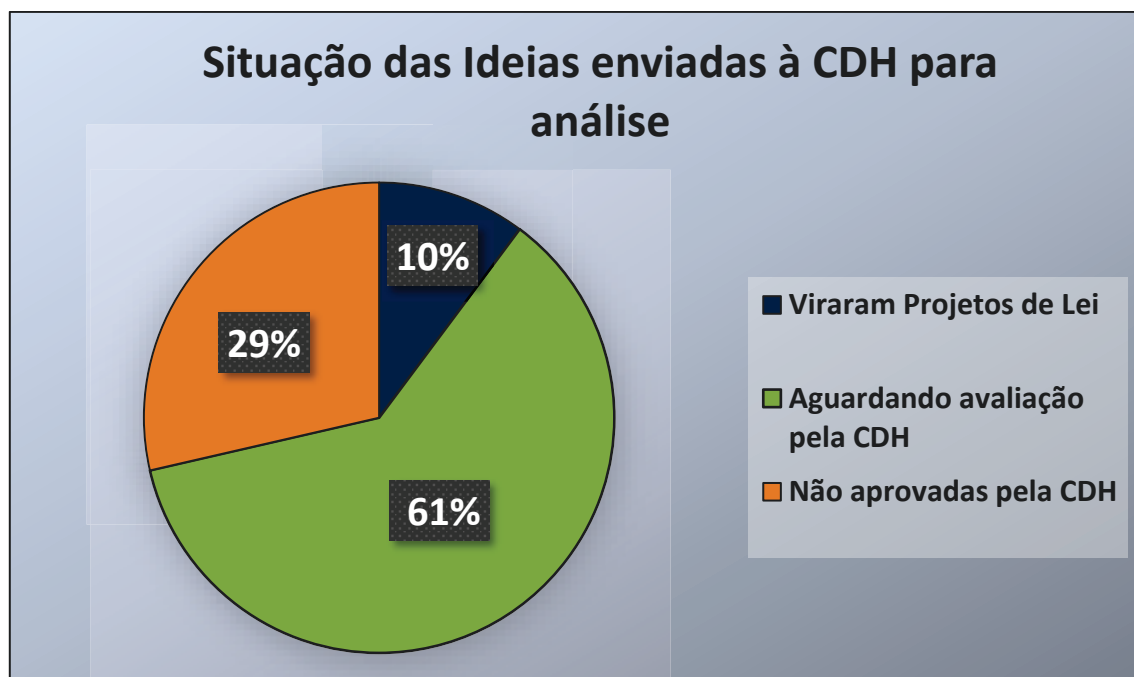
Tendo em vista que o objetivo final é de que as ideias legislativas possam ser futuramente transformadas em leis, observa-se, de antemão, a razoabilidade de se estabelecer um mecanismo de filtragem das propostas enviadas. No caso da plataforma E-Cidadania, pode-se afirmar que existe uma filtragem tanto material quanto procedimental do conteúdo que será encaminhado aos parlamentares. A filtragem material é realizada por meio da verificação da adequação da ideia aos termos de uso do *site*, no intuito de impedir que sejam veiculadas manifestações impróprias, desrespeitosas, ou cujo conteúdo seja incompatível com a finalidade da ferramenta. A filtragem procedimental, por outro lado, se faz por meio de um critério numérico e temporal que, no caso é o apoio de 20 mil pessoas no período máximo de 4 meses.

Parece razoável inferir que o estabelecimento de um critério numérico tem como objetivo selecionar as ideias que encontram amparo em uma certa generalidade de pessoas e não apenas em um ou poucos indivíduos. Já o critério temporal parece buscar uma filtragem das ideias que se encontram minimamente “maduras” na sociedade, a ponto de ganharem a adesão de muitas pessoas em um curto espaço de tempo. O equilíbrio no estabelecimento desses critérios é uma questão central para o êxito da ferramenta participativa, como será explorado mais adiante.

Apesar de 90% das ideias submetidas ao portal não terem prosperado, o gráfico acima demonstra que parte das ideias inscritas na plataforma conseguiram a mobilização necessária para que fossem encaminhadas à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa – as quais chamaremos de ideias exitosas - e cerca de 9,8% ainda se encontram abertas para receber apoios, podendo, futuramente, serem enviadas à CDH para análise.

As ideias exitosas representam apenas 0,2% da totalidade das ideias apresentadas. Isto significa que, em um período de aproximadamente 3 (três) anos, 98 (noventa e oito) ideias prosperaram em um conjunto de 48.430 (quarenta e oito mil quatrocentos e trinta) ideias submetidas ao portal. Uma primeira impressão sobre esses números pode nos sugerir que as ideias legislativas tiveram pouquíssimo êxito na promoção de um diálogo entre sociedade e parlamento. No entanto, por outro viés de análise, verifica-se que, através dessa ferramenta, a sociedade conseguiu enviar uma média de 2,5 (duas propostas e meia) por mês para que fossem discutidas no Senado Federal. A pesquisa revela que têm sido dadas respostas institucionais às demandas que são encaminhadas à Comissão.

Das 98 (noventa e oito) ideias encaminhadas para análise da CDH, cerca de 61% ainda aguardam para serem avaliadas (60 ideias), 29% foram rejeitadas (28 ideias) e 10% (10 ideias) foram aprovadas e se transformaram em projetos de lei, como pode ser verificado na figura a seguir:



Figura

12. Gráfico da situação das Ideias Legislativas enviadas à CDH para análise.

Importante observar que a grande maioria das ideias encaminhadas para a CDH foram enviadas no portal nos anos de 2017 e 2018, período em que a utilização dessa ferramenta atingiu seu ápice. Notícia veiculada no jornal “O Globo” *online* revela que a utilização das ideias legislativas registrou um crescimento de 1.607% desde sua criação em 2015 até o ano de 2018⁴⁹³. Acredita-se que o fato da maioria das ideias serem recentes contribui para que mais da metade das encaminhadas à CDH ainda não tenham recebido parecer definitivo.

No entanto, como demonstrado pelo gráfico, quase 40% das ideias enviadas para a Comissão no período estudado receberam um parecer. Das 38 ideias já analisadas, 74% foram rejeitadas e 26% foram aprovadas e transformadas em projetos de lei. Traçando uma média a partir das ideias que se transformaram em projetos de lei, pode-se dizer que o tempo médio para que a CDH analise as ideias e dê seu parecer é de aproximadamente 7 meses⁴⁹⁴. Comparando-se a um processo judicial, é um tempo equivalente ao que se espera para receber uma sentença

⁴⁹³ Notícia disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/em-portal-do-senado-uso-de-ferramenta-criada-para-sugerir-leis-dispara-22699542>

⁴⁹⁴ Deve ser levado em conta o fato de que a mensuração de tempo tomou como base as ideias que vieram a se transformar em projetos de lei, de modo que esse período de aproximadamente 7 meses é o tempo estimado para os casos nos quais a CDH deu um parecer positivo, que deve ser apresentado juntamente com um projeto de lei relacionado à ideia em questão. Imagina-se, portanto, que nos casos em que a ideia é rejeitada, a resposta da CDH seja dada mais rapidamente, tendo em vista que não será demandado tempo extra para a elaboração de um projeto de lei acompanhando o parecer.

nos Juizados Especiais Cíveis, por exemplo⁴⁹⁵. Embora o ideal seria uma resposta institucional mais célere, não nos parece possível uma afirmação categórica de que o período de tempo demandado seria irrazoável, devendo ser considerado, ainda, que parte do tempo é dedicado para que a CDH elabore o projeto de lei, tomando como base a proposta enviada. De todo modo, essa questão será melhor explorada adiante, quando da comparação das ideias legislativas com os demais mecanismos tradicionais de participação.

No que se refere às ideias aprovadas pela Comissão, observa-se que, desde a institucionalização da ferramenta, em novembro de 2015, até a conclusão dessa pesquisa, 10 projetos de lei foram criados a partir das ideias enviadas pelos cidadãos na plataforma. Atualmente, esses projetos tramitam no Senado Federal, seguindo o procedimento regular. A tabela a seguir especifica cada uma das dez ideias legislativas transformadas em projetos de lei, com seus respectivos números, o cidadão que enviou a proposta e a matéria que busca regulamentar. Também são indicados a data de publicação da ideia, em quanto tempo a ideia alcançou os 20 mil apoios dos demais participantes e, finalmente, qual foi o tempo transcorrido desde a publicação da ideia até ser transformada em projeto de lei.

⁴⁹⁵ Pesquisa realizada em 2015 pelo CNJ revela que o tempo médio de tramitação dos processos nos Juizados Especiais Cíveis até a sentença é de 200 dias, o que equivale a aproximadamente seis meses e meio. A pesquisa foi realizada em cinco capitais de cada uma das regiões do país: São Paulo (SP), Florianópolis (SC), São Luiz (MA), Campo Grande (MS) e Belém (PA). Ver notícia: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/79711-pesquisa-revela-funcionamento-dos-juizados-especiais-em-cinco-capitais>. Fonte: Perfil do acesso à justiça nos Juizados Especiais Cíveis. Coord. Paulo Eduardo Alves da Silva [et al.]. – Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015, p. 86. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/destaques/arquivo/2015/06/b5b551129703bb15b4c14bb35f359227.pdf>

Número	Autoria	Matéria	Tempo de alcance dos apoios	Tempo para virar Projeto de Lei⁴⁹⁶
Ideia nº 49.269 SUG nº 7/2016 PLS 100/2017	Alessandro de Almeida Cyrino Da Silva – MG.	1. Proibir expressamente o corte ou a diminuição da velocidade por consumo de dados nos serviços de internet de Banda Larga Fixa.	Pub. ideia: 13/04/2016 <u>20 mil apoios em 5 dias</u>	Pub. PLS: 11/04/2017 PLS em 11 meses e 28 dias
Ideia nº 65.311 SUG nº 6/2017 PLS 511/2017	Ramon Duarte – BA	2. Psicólogos com piso salarial de R\$4.800,00, por 30 horas semanais.	Pub. ideia: 17/01/2017 <u>20 mil apoios em 1 mês e 2 dias</u>	Pub. PLS: 20/12/2017 PLS em 11 meses e 2 dias
Ideia nº 65.884 SUG nº 21/2017 PLS 169/2018	Irene Juca Paiva Aguiar – CE	3. Criar Centros de Atendimento Integral para Autistas nos estados brasileiros no SUS.	Pub. ideia: 09/02/2017 <u>20 mil apoios em 4 meses</u>	Pub. PLS: 06/04/2018 PLS em 1 ano, 1 mês e 27 dias

⁴⁹⁶ A partir da data em que o cidadão propôs a ideia na plataforma.

Ideia nº 73.119 SUG nº 15/2017 PEC 51/2017	Kenji Amaral Kikuchi – RJ	4. Reduzir os impostos sobre games de 72% para 9%.	Pub. ideia: 08/05/2017 <u>20 mil apoios em 1 dia</u>	Pub. PLS: 20/12/2017 PLS em 7 meses e 11 dias
Ideia nº 76.910 SUG nº 28/2017 PLS 515/2017	Lucas Veiga Couto - PR	5. Criminalizar a homofobia para punição de pessoas que atacam outras pessoas por serem LGBT.	Pub. ideia: 16/06/2017 <u>20 mil apoios em 8 dias</u>	Pub. PLS: 20/12/2017 PLS em 6 meses e 4 dias
Ideia nº 77.819 SUG nº 40/2017 PLS 512/2017	Valdira Vieira - SE	6. Desconto de 30% na compra de automóveis por professores.	Pub. ideia: 23/06/2017 <u>20 mil apoios em 1 mês e 16 dias</u>	Pub. PLS: 20/12/2017 PLS em 5 meses e 26 dias
Ideia nº 77.744 SUG nº 59/2017 PLS 220/2018	Marcelo Barros - SP	7. Enquadramento de Desenvolvedores/ Programadores como MEI.	Pub. ideia: 23/06/2017 <u>20 mil apoios em 3 meses e 25 dias</u>	Pub. PLS: 28/04/2018 PLS em 10 meses e 4 dias

Ideia nº 78.206 SUG nº 25/2017 PLS 514/2017	Gabriel Henrique Rodrigues De Lima – SP	8. Descriminalização do cultivo da cannabis para uso próprio.	Pub. ideia: 26/06/2017 <u>20 mil apoios em 3 dias</u>	Pub. PLS: 19/12/2017 PLS em 6 meses e 7 dias
Ideia nº 87.938 SUG nº 1/2018 PLS 228/2018	Jasiva Correa – RS	9. Cumpra-se o art. 37 da CF: garantia de Data-Base aos servidores públicos.	Pub. ideia: 16/08/2017 <u>20 mil apoios em 3 meses e 20 dias</u>	Pub. PLS: 12/05/2018 PLS em 8 meses e 25 dias
Ideia nº 100.841 SUG nº 10/2018 PLS 263/2018	Rodrigo Padula De Oliveira – RJ	10. Proibir a distribuição de canudos, sacolas plásticas e uso de microplástico em cosméticos.	Pub. ideia: 19/02/2018 <u>20 mil apoios em 17 dias</u>	Pub. PLS: 19/05/2018 PLS em 3 meses

Tabela 5. Andamento das Ideias Legislativas transformadas em projeto de lei.

Verifica-se que a grande maioria das ideias transformadas em projetos de lei foram apresentadas na plataforma no ano de 2017, sendo apenas uma ideia enviada em 2016 e uma em 2018. 50% dos autores das ideias eram moradores de Estados do Sudeste, 30 % do Nordeste e 20% do Sul do país.

Em média, as ideias transformadas em projetos de lei levaram um mês e meio para alcançar o número de apoios suficientes para serem analisadas pela Comissão de Direitos

Humanos e Legislação Participativa. Nota-se, no entanto, que existe uma grande variação no período de tempo demandado por cada uma das propostas para atingir a adesão necessária, como demonstrado na figura a seguir:

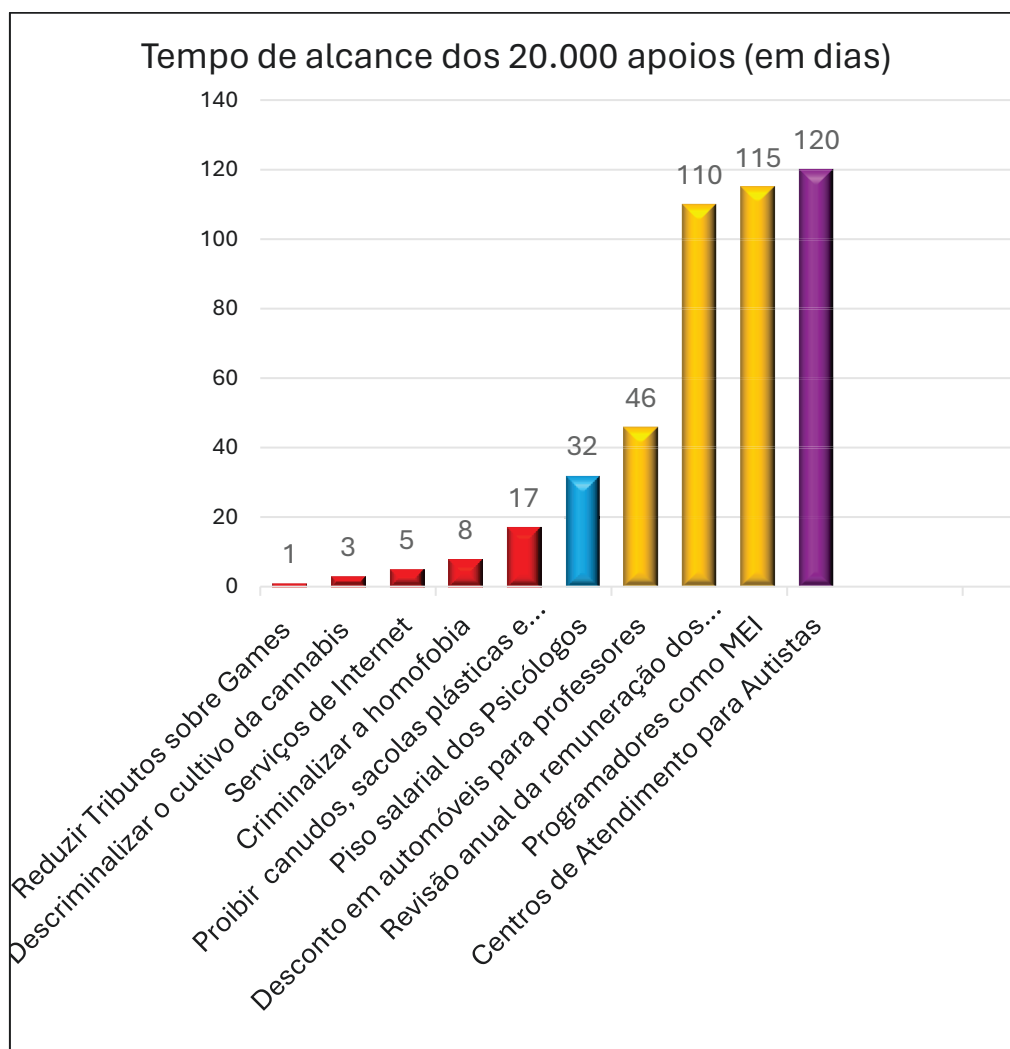


Figura 13. Gráfico do tempo de alcance dos 20.000 apoios (em dias).

O gráfico acima apresenta todas as ideias que viraram projetos de lei segundo o tempo que demandaram para alcançar o número de apoios suficientes. A primeira ideia do *ranking* é, portanto, a que atingiu mais rapidamente a adesão do público. Verifica-se que a proposta de “redução dos tributos sobre games” foi campeã nesse quesito, tendo sido apoiada por mais de 20 mil pessoas em apenas um dia. Outras ideias que também receberam adesão muito rapidamente foram a de “descriminalizar o cultivo da cannabis para uso próprio”, a de “proibir o corte da internet ou a diminuição de sua velocidade em razão do consumo de dados nos serviços de Banda Larga Fixa”, a de “criminalizar a homofobia” e a de “proibir a distribuição de canudos, sacolas plásticas e uso de microplástico em cosméticos”. Parece coerente

vislumbrar que as ideias que prosperaram não foram produto da sorte ou acaso, mas que o êxito dessas propostas se deve em grande parte ao fato de se debruçarem sobre temas que já eram objeto de mobilização social a respeito ou que, de alguma maneira, já circulavam nos meios de debate de determinados grupos. Não é objeto da pesquisa uma análise detida dessa questão, no entanto, algumas evidências apontam nesse sentido, o que nos convida a uma breve análise dos 5 primeiros casos.

No caso da ideia de redução de tributos sobre games, por exemplo, seu autor, Kenji Amaral Kikuchi, já havia buscado o *site* de petições eletrônicas Change.org para dar visibilidade à sua ideia, alcançando 341 apoiadores. Muito embora a ideia não tenha sido tão prestigiada na primeira tentativa, o tema dos impostos cobrados sobre vídeo games no Brasil já vinha sendo discutido há muito tempo pelos consumidores e profissionais do ramo. Juntamente com a ideia legislativa, Kenji encaminhou ao Portal e-Cidadania uma exposição de motivos, na qual faz menção a diversas empresas e profissionais do ramo dos videogames que colaboraram para o avanço da causa.⁴⁹⁷

A ideia de Kenji, transformada em sugestão legislativa, foi acolhida pelo senador Telmário Mota (PRB-RR) que, no entanto, alterou a proposta em seu parecer. Ao invés de diminuir a taxação, como proposto na ideia, defendeu a isenção de tributos sobre “consoles e jogos para videogames produzidos no Brasil”. A matéria foi aprovada pela CDH e transformada na PEC 51/2017, que busca instituir imunidade tributária sobre os consoles e jogos para videogames produzidos no Brasil, acrescentando nova hipótese ao inciso VI do art. 150 da Constituição Federal.

A ideia em segundo lugar no *ranking* de adesões propõe a descriminalização do cultivo da maconha para uso pessoal, tema bastante polêmico, que já se encontra difundido no debate de políticas públicas não só do Brasil como de diversos outros países do mundo. O assunto é objeto de diversas pesquisas acadêmicas na área da saúde, segurança pública, assistência social,

⁴⁹⁷ Na exposição de motivos encaminhada por e-mail pelo autor da ideia proposta, consta uma dedicatória aos apoiadores do projeto, o que nos leva a entender que a ideia enviada tinha o suporte de um certo grupo organizado de gamers, uma comunidade, que já debatia o tema. “Dedicamos este projeto a todos da comunidade do Reddit, do servidor Discord, YouTubers e a todos que permitiram que este projeto fosse executado, incluindo, mas não se limitando a: C.A.R.S, CaioWzy, David Borghi, Davy Jones (Gameplayrj), GasMaskMonkey, Movie_Zombie, ddreis, Fiaspo, what's zap zap, Aztiel, GrYllo, GuilhermeGamer, Xbox Mil Grau, PlayStation Arena, Kenji Amaral Kikuchi. Sem vocês, a nossa causa não seria possível. Que a nossa luta pela redução de impostos nos dê um Brasil mais justo!

entre outras, sendo também matéria de noticiários na grande mídia e artigos veiculados em jornais, bem como movimentos sociais que se manifestam contra e a favor da descriminalização do uso.

No ano de 2011 o debate alcançou o Poder Judiciário, tendo sido reconhecida a repercussão geral de Recurso Extraordinário⁴⁹⁸ que alegava a inconstitucionalidade do artigo 28 da Lei de Drogas⁴⁹⁹, que tipifica como crime o consumo da substância. Nesse caso, o Supremo Tribunal Federal foi instado a se manifestar a respeito da constitucionalidade de se criminalizar o porte de drogas para uso pessoal. O tema ainda aguarda julgamento definitivo, no entanto o voto proferido em 2015 pelo Ministro Luís Roberto Barroso, a favor da descriminalização do uso da substância⁵⁰⁰, foi amplamente divulgado pela mídia, gerando grande impacto também nas redes sociais⁵⁰¹.

Diante da repercussão pública que o assunto já possuía, era de se esperar que a ideia publicada por Gabriel Henrique Rodrigues de Lima em junho de 2017 não fosse a primeira a buscar a regulamentação do tema através do portal E-Cidadania. Matéria similar já tinha sido proposta três anos antes por André de Oliveira Kiepper, tendo como finalidade “regular o uso recreativo, medicinal e industrial da maconha”. A ideia recebeu o número de apoios necessários e foi transformada na SUG nº 8/2014, que, apesar de não ter sido convertida em projeto de lei, teve o importante papel de suscitar o debate sobre o tema, que culminou na realização de seis audiências públicas⁵⁰² e em um longo parecer de 165 páginas apresentado pelo Senador

⁴⁹⁸ Trata-se do Recurso Extraordinário nº 635659, em que foi questionada a constitucionalidade do art. 28 da Lei 11.343/2006, por violação ao artigo 5º, inciso X, da Constituição Federal. A repercussão geral foi reconhecida pelo tribunal e manifestada no tema 506, cujo objeto é analisar se seria constitucional a criminalização do porte de drogas para uso pessoal: “Tema 506 - tipicidade do porte de droga para consumo pessoal”.

⁴⁹⁹ Art. 28 da Lei 11.343/06: “Quem adquirir, guardar, tiver em depósito, transportar ou trazer consigo, para consumo pessoal, drogas sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar será submetido às seguintes penas: I - advertência sobre os efeitos das drogas; II - prestação de serviços à comunidade; III - medida educativa de comparecimento a programa ou curso educativo. § 1º Às mesmas medidas submete-se quem, para seu consumo pessoal, semeia, cultiva ou colhe plantas destinadas à preparação de pequena quantidade de substância ou produto capaz de causar dependência física ou psíquica”.

⁵⁰⁰ O Ministro opinou pela fixação da seguinte tese: “São inconstitucionais o caput e o §1º do artigo 28 da Lei nº 11.343/2006, que criminalizam o porte ou plantio de drogas para consumo pessoal. Para distinção entre tráfico e consumo pessoal, fica estabelecido como critério de referência indicativo a posse de até 40 gramas ou o plantio de até 10 plantas fêmeas de cannabis.”

⁵⁰¹ Posteriormente, em 2017, o STF novamente foi demandado a se manifestar sobre a questão, no entanto, pela via do Habeas Corpus. Trata-se do HC 143.798, impetrado pela Defensoria Pública da União, em favor de réu primário, processado por importar 14 sementes de maconha pela internet. Tendo em vista a existência do RE nº 635659 de repercussão geral sobre o tema, a liminar foi deferida para suspender a tramitação da ação penal, enquanto se espera o julgamento definitivo do Recurso Extraordinário.

⁵⁰² Em um período de 5 meses, foram realizadas seis audiências públicas destinadas à discussão do tema, resultando em mais de 30 horas de debates. Conforme sinalizado pelo Senador Cristovam Buarque em seu parecer, foram

Cristovam Buarque⁵⁰³. Parece razoável admitir a possibilidade de que o debate gerado pela ideia anterior⁵⁰⁴ tenha provocado certo amadurecimento da questão no Parlamento, tornando o ambiente mais propício para que três anos após, nova ideia sobre o mesmo tema fosse enfim transformada em projeto de lei pela Comissão.

Atualmente, além do PLS 514/2017, advindo da ideia enviada pelo cidadão, há também uma sugestão legislativa sobre o tema aguardando análise da CDH⁵⁰⁵ e outras mais de 200 ideias similares já enviadas ao Portal e-Cidadania⁵⁰⁶. Na Câmara dos Deputados, tramitam projetos de lei sobre a regulamentação da *cannabis* desde o ano de 2014⁵⁰⁷. No entanto, até a publicação do PLS 514/2017 não havia nenhum projeto de lei no Senado sobre o tema. Pode-se afirmar, portanto, que a ideia enviada ao portal E-Cidadania foi responsável por finalmente introduzir a matéria na agenda de debates do Senado Federal.

Em terceiro lugar no ranking, aparece a ideia de proibir as empresas de prestação de serviços de internet de banda larga fixa de realizar a diminuição da velocidade ou o corte do serviço, com base no consumo de dados realizado pelo cliente. Pode-se dizer que a proposta enviada por Alessandro de Almeida Cyrino da Silva se deu em um contexto de amplo questionamento público acerca das novas políticas de serviço adotadas pelas empresas de telecomunicação. Talvez por isso tenha conquistado tão rapidamente a adesão de outros participantes do portal, tendo atingido mais de 20 mil apoios em apenas 5 dias.

ouvidos 23 expositores e participaram 310 debatedores, dentre o público presente. Durante as audiências, foram computadas cerca de 10.000 participações por via telefônica ou por internet.

⁵⁰³ O Senador sugeriu a criação de uma Subcomissão Temporária para que a matéria continuasse sendo debatida no âmbito da CDH e fossem apresentadas as soluções legislativas adequadas. Em agosto de 2017, cerca de 2 anos após a criação da Subcomissão, a mesma foi encerrada. Não foram encontradas no *site* do Senado informações sobre quaisquer trabalhos eventualmente realizados no âmbito desta Subcomissão. O último andamento do processo revela que, em março de 2018, este foi enviado à Coordenação de Arquivo.

⁵⁰⁴ Como dito, a ideia anterior, transformada na SUG nº 8, foi responsável pela realização de diversas audiências públicas, em que foram ouvidos especialistas sobre o tema, que se posicionaram tanto a favor quanto contra a ideia de regulamentação da substância. Gerou, inclusive, o Movimento Brasil sem Drogas, criado justamente com a finalidade de acompanhar as audiências no Senado e instruir a população sobre o tema. Notícia disponível em: <https://www.comshalom.org/brasil-sem-drogas-e-movimento-educativo-contra-legalizacao-da-maconha/> A página do movimento encontra-se disponível em: <https://brasilsem drogas.wordpress.com/sobre/>. Acesso em 01.out.2018.

⁵⁰⁵ Trata-se da SUG nº 22/2017, que sugere a “liberação para o cultivo caseiro de cannabis como forma de combate ao tráfico”. O andamento pode ser visualizado no *site*: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/matéria/133915>

⁵⁰⁶ A tabela com todas as ideias enviadas acerca do tema da regulamentação e ou descriminalização da maconha encontra-se disponível no *site* do E-cidadania: <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/pesquisaideia?pesquisa=maconha&p=1>

⁵⁰⁷ Trata-se do PL 7270/2014 do Deputado Jean Wyllys (PSOL/RJ) e do PL 7187/2014, do Deputado Eurico Júnior (PV/RJ), que se encontram pensados e, portanto, em tramitação conjunta na Câmara.

O problema levantado envolvia a nova política de pacotes de internet fixa, adotada pelas operadoras. Os planos de internet, que antes eram ilimitados e vendidos de acordo com a velocidade de acesso (50 mega, 100 mega, etc) passaram a ser limitados e vendidos conforme a quantidade de dados a ser utilizada pelo cliente. De acordo com a nova regra, após atingir o consumo máximo previsto pela franquia de dados, os usuários ficariam sujeitos à cobrança por volume adicional de dados, à redução da velocidade ou até mesmo à suspensão do serviço.

A nova política adotada pelas empresas gerou insatisfação de consumidores em todo o Brasil, levando a diversas manifestações nas redes sociais⁵⁰⁸, bem como à proliferação de artigos sobre o tema em diversos blogs e *sites* de notícias⁵⁰⁹. Verifica-se, portanto, que a justificativa apresentada na ideia do cidadão encontra-se relacionada às críticas que já vinham sendo formuladas na internet acerca do tema. Alguns dos argumentos levantados são os de que, além do aumento dos preços, a nova prática aderida pelas empresas teria o objetivo de privilegiar os serviços de telefonia e TV por assinatura dessas operadoras, em detrimento de concorrentes como o Skype, o WhatsApp e o Netflix⁵¹⁰.

Diante da repercussão causada, a questão chegou até a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), que decidiu proibir, por tempo indeterminado, que as operadoras de telefonia continuassem aplicando franquias de internet diferenciadas, de acordo com o consumo de dados dos clientes⁵¹¹. Interessante observar que a ideia foi enviada ao E-Cidadania poucos dias antes de ter sido publicada a decisão tomada pela agência reguladora.

Após o encaminhamento da sugestão à CDH, a Comissão elaborou projeto de lei⁵¹² que reproduziu os exatos termos da ideia enviada ao portal, visando a inclusão de dispositivo no

⁵⁰⁸ Ao fundamentar sua proposta, o próprio autor da ideia faz referência às manifestações veiculadas nas redes sociais: “Por fim, resta dizer que a rejeição à limitação é praticamente unânime entre os usuários. Basta ver as opiniões nas redes sociais e nas milhares de assinaturas em petições *online*.” Extraído do documento disponível no *site* do Senado, em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5231582&disposition=inline>

⁵⁰⁹ Como exemplo, matéria veiculada no *site* do Procon: <http://www.procon.sp.gov.br/noticia.asp?id=4605>

⁵¹⁰ O parecer da Comissão, que aprovou a ideia, sustentou que a imposição de franquia de dados poderia tornar o acesso à internet extremamente mais caro ou, em alguns casos, até mesmo inviável, condicionando os consumidores a comprar pacotes adicionais ou mesmo alterar completamente seu comportamento de uso da rede.

⁵¹¹ Notícia disponível em: <http://www.brasil.gov.br/noticias/infraestrutura/2016/04/anatel-proibe-reduzir-velocidade-de-internet-fixa-agora-por-tempo-indeterminado>. Acesso em: 01.out.2018.

⁵¹² Trata-se do PLS 100/2017, que visa incluir o inciso XIV ao art. 7º da Lei nº 12.965/2014, nos seguintes termos: “Art. 7º - O acesso à internet é essencial ao exercício da cidadania, e ao usuário são assegurados os seguintes direitos: XIV – nas conexões fixas à internet, ausência de franquias de consumo de dados e não redução da velocidade contratada.”

Marco Civil da Internet que proíbe expressamente a adoção de franquias de consumo na internet fixa⁵¹³. O tema, que entra para a agenda do Senado, continua sendo debatido pela Anatel, envolvendo, de um lado, o interesse das empresas de telecomunicações e de outro, entidades de defesa do consumidor e usuários da internet em geral⁵¹⁴.

A quarta ideia do ranking se refere a uma demanda sensível e também polêmica, que tem sido pautada pelo movimento LGBT (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais) há anos no Brasil: a criminalização da homofobia⁵¹⁵. O tema já tinha sido objeto de projeto de lei iniciado na Câmara há mais de uma década e, posteriormente, arquivado no Senado, de modo que a ideia enviada por Lucas Veiga Couto parece ter adquirido o papel de reacender o debate sobre a matéria. Em apenas 8 dias, a ideia atingiu o número de apoios necessários para transformar-se em uma sugestão legislativa e ser analisada pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado.

O PLC nº 122/2006, que havia circulado na casa anos antes, propunha criminalizar a discriminação relacionada à orientação sexual e à identidade de gênero, equiparando-a aos demais crimes resultantes de preconceito racial, previstos na Lei 7.716/89⁵¹⁶. O projeto tinha sido aprovado na Câmara dos Deputados⁵¹⁷ e encaminhado ao Senado em 2006 para deliberação, tendo passado por duas comissões, a Comissão de Assuntos Sociais (CAS) e a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH). No entanto, apesar de ter

⁵¹³ O parecer elaborado pela CDH considerou que o estabelecimento de franquias de consumo poderia criar uma segregação entre os usuários, de modo que somente aqueles que possuíssem melhores condições financeiras estariam aptos a desfrutar de todo o conteúdo da internet. Observa-se que o Marco Civil da internet já possui dispositivo voltado a impedir esse tipo de discriminação de conteúdo, que poderia levar à interpretação acerca da impossibilidade do estabelecimento de franquia: “Art. 9º - O responsável pela transmissão, comutação ou roteamento tem o dever de tratar de forma isonômica quaisquer pacotes de dados, sem distinção por conteúdo, origem e destino, serviço, terminal ou aplicação”. No entanto, a matéria é controversa, de modo que o projeto visa assegurar esse direito de forma expressa.

⁵¹⁴ A Anatel havia aberto uma consulta pública sobre o tema, encerrada em abril de 2017. Recentemente, em março de 2018, foi reaberta a consulta, que envolve disputa de interesses entre as empresas prestadoras do serviço de internet e os usuários da rede. As consultas têm como finalidade receber as manifestações de associações, sindicatos, governo, OAB, Procon, empresas, universidades, além de estudos e pareceres individuais sobre a matéria. Notícia disponível em: <https://tecnologia.uol.com.br/noticias/redacao/2018/06/20/pressionada-anatel-reinicia-discussoes-de-franquia-na-internet-fixa.htm>. Acesso em: 01.out.2018.

⁵¹⁵ Pesquisa revela que ocorre uma morte LGBT a cada 28 horas no Brasil, motivada pela homofobia. Ver em: https://www.huffpostbrasil.com/2014/02/13/assassinatos-gay-brasil_n_4784025.html. Acessado em 01.out.2018.

⁵¹⁶ Lei que define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor.

⁵¹⁷ A proposta, de autoria da ex-deputada federal Iara Bernardi (PT-SP) foi apresentada na Câmara no ano de 2001, tramitando como PL 5003/2001, aprovado em dezembro de 2006. Ao ser encaminhado ao Senado, o projeto tramitou por 8 anos até seu arquivamento em dezembro de 2014.

recebido parecer positivo, com a aprovação de projeto substitutivo elaborado pela CAS, ao ser encaminhado à CDH o projeto sequer chegou a ser votado⁵¹⁸.

Nota-se que, apesar de existir há quase 30 anos no Brasil a Lei 7.716/89, que criminaliza atos de racismo⁵¹⁹, não existe até o momento, nenhum tipo de regulamentação acerca da homofobia. Diante disso, o parecer aprovado pela CDH indicou a necessidade de se criar um tipo penal que previna a ocorrência de homicídios e agressões contra o público LGBT.

Sendo assim, juntamente com o parecer de aprovação da ideia legislativa, a CDH apresentou o projeto de lei nº 515/2017⁵²⁰, que retoma o texto integral do projeto que tinha sido apresentado pela CAS como substitutivo ao PLC nº 122/2006, na época de sua tramitação. Verifica-se que a plataforma E-Cidadania, nesse caso, serviu como instrumento para se resgatar o debate⁵²¹ sobre essa matéria no Congresso Nacional, dando visibilidade à causa LGBT. Desta

⁵¹⁸ A ex-senadora Marta Suplicy (PT-SP) chegou a apresentar uma prévia do seu parecer em maio de 2011, que não chegou a ser lido nem votado. Notícia veiculada no *site* do Senado indica que, àquela época, a votação na CDH não teria sido realizada devido às polêmicas em torno do projeto e à “falta de acordo entre os senadores”. É informado ainda que a proposta enfrentou resistências, principalmente de lideranças religiosas, que teriam afirmado que a matéria violaria o direito à liberdade de expressão. Notícia disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/01/07/projeto-que-criminaliza-homofobia-sera-arquivado>. Acessado em 01.out.2018.

⁵¹⁹ Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, que define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor.

⁵²⁰ Redação do PLS nº 515/2017:

Art. 1º A ementa da Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Define os crimes resultantes de discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião, origem, condição de pessoa idosa ou com deficiência, gênero, sexo, orientação sexual ou identidade de gênero. (NR)”

Art. 2º A Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 1º Serão punidos, na forma desta Lei, os crimes resultantes de discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião, **origem, condição de pessoa idosa ou com deficiência, gênero, sexo, orientação sexual ou identidade de gênero.**” (NR)

“Art. 8º Impedir o acesso ou recusar atendimento em restaurantes, bares ou locais semelhantes abertos ao público. Pena: reclusão de um a três anos.

Parágrafo único: Incide nas mesmas penas aquele que impedir ou restringir a expressão e a manifestação de afetividade em locais públicos ou privados abertos ao público de pessoas com as características previstas no art. 1º desta Lei, sendo estas expressões e manifestações permitida às demais pessoas.” (NR)

“Art. 20. Praticar, induzir ou incitar a discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião, **origem, condição de pessoa idosa ou com deficiência, gênero, sexo, orientação sexual ou identidade de gênero.** Pena: reclusão de um a três anos e multa. (NR)”

Art. 3º O § 3º do art. 140 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 140.

§3º Se a injúria consiste na utilização de elementos referentes a raça, cor, etnia, religião, origem, **condição de pessoa idosa ou com deficiência, gênero, sexo, orientação sexual ou identidade de gênero:** (NR)”

⁵²¹ Esse caráter de “resgate” do tema fica bastante claro no depoimento da Senadora Regina Sousa, relatora do projeto, ao argumentar em seu parecer que “a exaustiva discussão que ocorreu no bojo do Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 122, de 2006 não [poderia ser] perdida”⁵²¹, sendo papel da CDH “retomar a discussão”, em

forma, mais uma ideia enviada no portal E-Cidadania teve a oportunidade de introduzir a deliberação na casa sobre um tema importantíssimo que, até o momento, não mais fazia parte da agenda de discussão do parlamento.

A quinta e última ideia do ranking a ser analisada traz uma pauta relativa a meio ambiente. O autor da ideia, Rodrigo Padula de Oliveira, do Rio de Janeiro, indica que “com a proibição e limitação do uso de plásticos, será possível reduzir drasticamente a quantidade de material depositado nos lixões, rios, lagoas, praias e oceano, permitindo a recuperação da fauna e flora terrestre e marinha, reduzindo o impacto humano nestes ambientes”⁵²². Para tanto, sugere “proibir a distribuição de canudos e sacolas plásticas em estabelecimentos comerciais”, bem como “a produção de produtos de higiene pessoal e cosméticos esfoliantes, como sabão, sabonete e pasta de dente, entre outros, que usam microplásticos como componentes”.

O objetivo da proposta seria “reduzir consideravelmente os índices de poluição, gerando oportunidades para o uso de materiais biodegradáveis pela indústria e novos hábitos de consumo”⁵²³. Publicada em fevereiro de 2018, a ideia angariou os apoios necessários para ser transformada em sugestão legislativa no período de 17 dias, sendo, posteriormente, transformada em projeto de lei.

Nota-se que a proposta enviada pelo cidadão se insere em um movimento de conscientização ambiental, que vem crescendo aos poucos no Brasil e já implementado há mais tempo em diversos países⁵²⁴. Recentemente, a cidade do Rio de Janeiro se tornou a primeira

“demonstração de respeito e coragem com relação ao sofrimento do público LGBT”. (Trecho do Parecer que apresentou o PLS nº 515/2017, relatado pela Senadora Regina Sousa).

⁵²² Anexo ao Memorando nº. 015/2018-Scm - Ficha Informativa e Relação de Apoiadores. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=7647753&ts=1528491902531&disposition=inline&ts=1528491902531>

⁵²³ Idem. Parecer PLS nº 263/2018. Rel. Sen. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=7731877&ts=1528491902718&disposition=inline&ts=1528491902718>

⁵²⁴ Estados Unidos, Alemanha, Austrália, Inglaterra, Holanda, Itália, Suíça, África do Sul, China, Dinamarca, Escócia, Finlândia, Grécia, Hungria, Islândia, Irlanda, Quênia, República Tcheca e Taiwan dispõem de legislações altamente restritivas ao uso de sacolas plásticas, principalmente para acondicionar alimentos. Em Bangladesh uma lei federal proíbe totalmente o uso de sacolas plásticas.

capital do país⁵²⁵ a proibir canudos plásticos descartáveis⁵²⁶, enquanto a distribuição de sacolas plásticas por estabelecimentos comerciais já é proibida em vários municípios brasileiros⁵²⁷.

Observa-se também que a ideia proposta no portal e transformada em projeto de lei pela CDH já era objeto de outros projetos similares em tramitação tanto no Senado Federal⁵²⁸ quanto na Câmara dos Deputados⁵²⁹. Neste ponto, difere das ideias analisadas anteriormente, que, como visto, tiveram o papel de efetivamente introduzir a matéria na agenda da Casa ou, no caso da homofobia, retomar o debate que estava adormecido. Tal fato, no entanto, não elimina o viés de pressão política imbutido na ideia legislativa, uma vez que, somando-se aos projetos de lei já existentes sobre o tema, o novo projeto pode funcionar como um mecanismo de pressão popular para que o parlamento efetivamente delibere sobre o tema nas Comissões e futuramente venha a aprovar as propostas que aguardam para serem votadas em plenário.

3.3.1.3 - Andamento dos projetos de lei derivados das Ideias Legislativas

Como dito, dez ideias enviadas ao portal prosperaram e foram transformadas em projetos de lei, que atualmente tramitam no Senado Federal. Esses projetos foram iniciados muito recentemente, de modo que 90% foram publicados ou em dezembro de 2017 ou neste ano de 2018.

⁵²⁵ Notícia disponível em: <https://exame.abril.com.br/brasil/rio-de-janeiro-e-primeira-cidade-brasileira-a-proibir-canudos-plasticos/>

⁵²⁶ A medida encontra-se regulamentada pela Lei Municipal nº 6.384/2018, que obriga restaurantes, bares, lanchonetes, barracas de praia, ambulantes e similares autorizados pela prefeitura a usarem e fornecerem canudos de papel biodegradável e/ou reciclável individual e hermeticamente embalados com material semelhante.

⁵²⁷ Diversos municípios brasileiros possuem leis proibindo o uso de sacolas plásticas nos estabelecimentos comerciais da cidade, como é o caso de capitais como São Paulo, Belo Horizonte, Florianópolis, Goiânia, João Pessoa, dentre outras. Notícia disponível em: <http://g1.globo.com/brasil/noticia/2011/04/confira-quais-capitais-brasileiras-ja-restringem-uso-de-sacolas-plasticas.html>. Acessado em: 02.out. 2018. Recentemente, foi aprovada no Rio de Janeiro a Lei Estadual nº 8.006/2018, de autoria do Deputado Estadual Carlos Minc, dispendo no mesmo sentido.

⁵²⁸ PLS nº 322/2011, de autoria do Senador Eduardo Braga (MDB/AM), que proíbe a utilização, a fabricação, a importação, a comercialização e a distribuição de sacolas plásticas que em sua composição química tenham como base o polietileno, o propileno e o polipropileno; PLS 439/2012, de autoria da CDH, que proíbe a utilização de sacolas plásticas pelos estabelecimentos comerciais; PLS 243/2017, de autoria da Senadora Rose de Freitas (MDB/ES) que altera a Lei nº 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, para determinar que os fabricantes de produtos industrializados utilizem plásticos biodegradáveis como insumo; PLS 159/2018, de autoria do Senador Ciro Nogueira (PP/PI), que altera a Lei nº 6.360/1976, que dispõe sobre a vigilância sanitária a que ficam sujeitos os medicamentos, as drogas, os insumos farmacêuticos e correlatos, cosméticos, saneantes e outros produtos, para dispor sobre a proibição de produtos saneantes e cosméticos que contenham micropartículas de plástico em sua composição.

⁵²⁹ PL 62/2007, de autoria do Deputado Flávio Bezerra - PMDB/CE, que dispõe sobre o uso de sacolas plásticas biodegradáveis para acondicionamento de produtos e mercadorias a serem utilizadas nos estabelecimentos comerciais em todo território nacional, com mais de 20 outros projetos posteriores pensados a este.

Sabe-se que os projetos são elaborados pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, de modo que nem sempre seguem exatamente o que foi proposto pela ideia inicial. No caso da ideia de descriminalização do consumo da maconha para uso pessoal, a ideia foi restringida pela Comissão, que apresentou projeto de lei para descriminalização apenas dos casos de uso terapêutico. Isso também ocorreu com a ideia de redução dos impostos sobre games, transformada na PEC 51/2017, que, ao invés de minimizar os impostos, como veiculado na ideia, busca instituir imunidade tributária sobre os consoles e jogos para videogames produzidos no Brasil. Relembre-se que, durante a tramitação pelas Comissões da Casa os projetos também podem vir a ser alterados por meio de emendas dos parlamentares.

A tabela a seguir apresenta as ementas dos dez projetos de lei derivados do Portal E-Cidadania, bem como o status do último andamento desses projetos no Senado:

Projeto	Ementa	Andamento do PLS
1. PLS 100/2017	Altera o art. 7º da Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, para proibir a adoção de franquias de consumo na internet fixa.	19/03/2018: Aguardando inclusão em Ordem do Dia do requerimento, que solicita audiência da CAE.
2. PLS 511/2017	Acrescenta o art. 14-A à Lei nº 4.119, de 27 de agosto de 1962, para dispor sobre duração da jornada normal semanal de trabalho do Psicólogo.	11/07/2018: Aguardando relatório na CAE (Comissão de Assuntos Econômicos)
3. PLS 169/2018	Altera a Lei nº 12.764, de 27 de dezembro de 2012, que institui a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista, para tornar obrigatória a criação de centros de assistência integral ao paciente com transtorno do espectro autista no Sistema Único de Saúde (SUS).	12/06/2018: Aguardando relatório da Comissão de Assuntos Sociais.
4. PEC 51/2017	Acrescenta a alínea f ao inciso VI do art. 150 da Constituição Federal, instituindo imunidade tributária sobre os consoles e jogos para videogames produzidos no Brasil.	21/12/2017: Aguardando designação de relator na CCJ (Comissão de Constituição e Justiça).

<p>5. PLS 515/2017</p>	<p>Altera a Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, para punir a discriminação ou preconceito de origem, condição de pessoa idosa ou com deficiência, gênero, sexo, orientação sexual ou identidade de gênero.</p>	<p>15/03/2018: Designado o Senador Sérgio Petecão como Relator na CCJ.</p>
<p>6. PLS 512/2017</p>	<p>Altera a Lei nº 8.989, de 24 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre a Isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, na aquisição de automóveis para utilização no transporte autônomo de passageiros, bem como por pessoas portadoras de deficiência física, e dá outras providências, para incluir os professores da educação básica, ocupantes de cargo efetivo na Administração Pública, como beneficiários da isenção.</p>	<p>13/03/2018: Aguardado designação de relator na CE (Comissão de Educação, Cultura e Esporte).</p>
<p>7. PLS 220/2018</p>	<p>Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, para prever a possibilidade de opção pelo enquadramento como Microempreendedor Individual dos profissionais que exerçam atividades de desenvolvimento de sistema e afins.</p>	<p>29/05/2018: No plenário, aguardando decisão sobre tramitação em conjunto com outros PLs correlatos.</p>
<p>8. PLS 514/2017</p>	<p>Altera o art. 28 da Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, para descriminalização do cultivo da cannabis sativa para uso pessoal terapêutico.</p>	<p>09/07/2018: Matéria com a Relatoria. Retorno de Aud. Pub na Comissão de Assuntos Sociais.</p>

<p>9. PLS 228/2018</p>	<p>Altera a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, para tipificar como crime de responsabilidade a omissão no envio ao Poder Legislativo da proposta de revisão geral anual da remuneração e do subsídio dos agentes públicos.</p>	<p>08/06/2018: Aguardando votação na CCJ.</p>
<p>10. PLS 263/2018</p>	<p>Altera as Leis n.º 6.360, de 23 de setembro de 1976, que dispõe sobre a vigilância sanitária a que ficam sujeitos os medicamentos, as drogas, os insumos farmacêuticos e correlatos, cosméticos, saneantes e outros produtos, e dá outras providências, e 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, para vedar o uso de micropartículas de plástico na composição de produtos cosméticos, e para proibir a fabricação, a importação, a distribuição, ainda que a título gratuito, e a comercialização de sacolas plásticas para acondicionamento e transporte de mercadorias, bem como de utensílios plásticos descartáveis para consumo de alimentos e bebidas, com exceção dos fabricados com material integralmente biodegradável.</p>	<p>11/06/2018: Aguardando designação de relator na CMA (Comissão de Meio Ambiente).</p>

Tabela 6. Conteúdo e andamento dos projetos de lei derivados de Ideias Legislativas.

A figura a seguir apresenta um gráfico dos projetos de lei divididos por área temática.

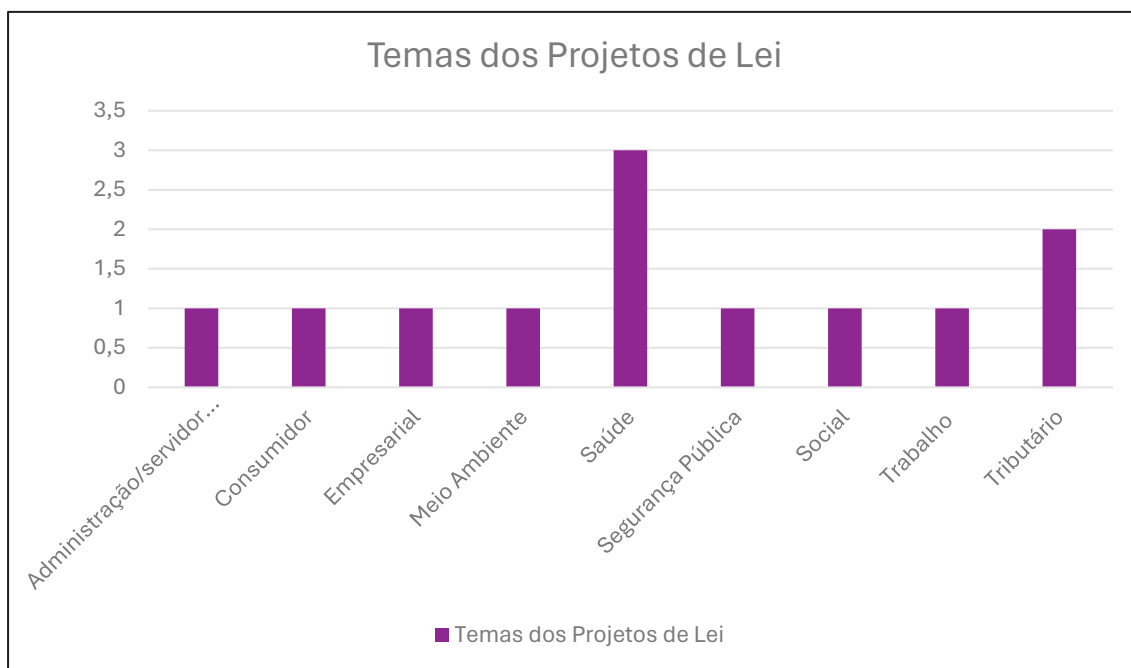


Figura 14. Gráfico dos temas dos projetos de lei.

Feita a análise dos impactos dessa ferramenta no Senado, importa observar que se encontra em andamento um projeto de resolução para a implementação de mecanismo similar ao das ideias legislativas também na plataforma de participação digital da Câmara dos Deputados. Trata-se do Projeto de Resolução nº 317/18⁵³⁰, que propõe que as sugestões apresentadas por pessoas físicas nos canais de participação popular que obtenham o apoio de 20 mil assinaturas sejam transformadas em projeto de lei, caso sejam aprovadas pela Comissão de Legislação Participativa da Câmara. Nota-se que a dinâmica proposta é idêntica a das ideias legislativas, com o diferencial de que o período para coleta dos apoios é de seis meses e não quatro, como no Senado.

⁵³⁰ Além disso, o projeto propõe que as sugestões de iniciativa legislativa também possam ser apresentadas *online* por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil e Partidos Políticos sem representação no Congresso Nacional. Documento disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1660094&filename=PRC+317/2018

3.3.1.4 - Comparação das Ideias Legislativas com os instrumentos tradicionais: Iniciativa Popular de Lei e Sugestão Legislativa

A presente seção é dedicada a realizar uma comparação entre os instrumentos tradicionais de participação na fase inicial do processo legislativo e o mecanismo das ideias legislativas, implementado pelo portal e-Cidadania do Senado Federal. A finalidade dessa comparação será justamente testar a hipótese veiculada pela pesquisa, de que os instrumentos tradicionais de participação no processo legislativo encontram-se defasados e que as novas ferramentas instituídas pelas plataformas de *Crowdlaw* apresentam alternativas de reestruturação da participação cidadã no processo legislativo brasileiro.

A tabela a seguir busca traçar uma análise comparativa entre a iniciativa popular de lei, as sugestões legislativas (do Senado) e a ideia legislativa a partir de determinados critérios como: 1. Data de criação e tempo de existência do instituto; 2. Competência para deflagrar a iniciativa; 3. Quórum e demais requisitos exigidos para análise da proposta; 4. Casa iniciadora; 5. Tipos de proposições cabíveis; 6. Existência de limitação temática; 7. Redação da proposta; 8. Existência de prioridade ou tempo pré-determinado de tramitação; 9. Existência de mecanismos de acompanhamento e ou influência durante a tramitação; 10. Resultados obtidos.

Características de cada instrumento	Iniciativa Popular de Lei	Sugestão Legislativa (Senado)	Ideia Legislativa
Criação	Constituição de 1988	Resolução nº 64 de 2002 - Senado	Resolução nº 19/2015 – Senado
Tempo de existência	30 anos	16 anos	3 anos
Competência para deflagrar a iniciativa	Cidadão (Pessoa Física)	Entidade civil (Pessoa Jurídica)	Cidadão (Pessoa Física)

Quórum e demais requisitos exigidos para análise da proposta	1% do eleitorado nacional (cerca de 1,5 milhões de pessoas) distribuído entre 5 Estados com no mínimo 0,3% de eleitores em cada um deles.	Basta ser uma das entidades civis indicadas no art. 102-E, do RISF e art. 4º do Ato nº 1/2006 da CDH	20.000 apoios dos participantes do e-Cidadania no período máximo de 4 meses
Casa iniciadora	Câmara dos Deputados	Senado Federal - CDH	Senado Federal - CDH
Tipos de proposições cabíveis	Apenas leis ordinárias e complementares	Todas as proposições (leis, emendas constitucionais, decretos, requerimentos de informação, audiências, convocação de plebiscito e referendo). Exceto criação de CPI e proposta que vise emendar projeto em tramitação no Senado.	Todas as proposições (leis, emendas constitucionais, decretos, requerimentos de informação, audiências, convocação de plebiscito e referendo). Não há menção à CPI.
Limitação temática	Não há. Qualquer tema, desde que se limite a apenas um assunto.	A sugestão deve possuir relação temática com a atividade desenvolvida pela entidade civil e limitar-se a apenas um assunto.	Não há. Qualquer tema, desde que se limite a apenas um assunto.

Redação da proposta	<ul style="list-style-type: none"> • Articulada em artigos, parágrafos e incisos. • Não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação. 	<ul style="list-style-type: none"> • Articulada em artigos, parágrafos e incisos. • Devem observar as técnicas de elaboração legislativa (LC 95/98) que orientam a redação parlamentar. 	<ul style="list-style-type: none"> • Simples: indicação do tema, título e descrição da ideia (máximo de 300 caracteres). • Não há exigências formais de redação, apenas que o conteúdo esteja de acordo com os termos de uso do portal.
Prioridade/ tempo para tramitação	Não há.	Não há.	Não há.
Mecanismo de influência na tramitação	Não há.	Não há.	Não há.
Resultados	<p>(1988/2018)</p> <p>4 leis e 1 projeto em tramitação</p> <p>Todos patrocinados por um parlamentar e, portanto, não reconhecidos formalmente como de iniciativa popular.</p>	<p>(2002/2013)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 80 sugestões enviadas • 51 projetos de lei • Taxa de aprovação: 60% • 1 lei aprovada: Lei 12.764/12 	<p>(1988/2018)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 98 sugestões enviadas • 10 projetos de lei • Taxa de aprovação: 10% • Nenhuma lei aprovada até o momento.

Tabela 7. Comparação das Ideias Legislativas com os instrumentos tradicionais: Iniciativa Popular de Lei e Sugestão Legislativa

3.3.1.4.1 - Requisitos para deflagrar a iniciativa

Dentre os elementos estabelecidos para se deflagrar a iniciativa de elaboração da lei, pode-se dizer que foram encontrados três requisitos básicos: 1. Competência (critério de legitimidade); 2. Quórum mínimo exigido (critério numérico), 3. Prazo máximo de adesão dos interessados (critério temporal). Passemos à análise de cada um deles:

1. Competência: A competência da iniciativa popular de lei e das ideias legislativas é dos cidadãos de forma geral, enquanto que a competência para apresentar sugestões legislativas no Senado é das entidades civis indicadas no regimento interno da casa⁵³¹. No que se refere à competência, a iniciativa popular e a ideia legislativa parecem, a princípio, instrumentos menos restritivos quando comparados à sugestão legislativa, uma vez que conferem a qualquer cidadão a possibilidade de apresentar uma proposta de lei ao Parlamento, contanto que amparados pelo quórum mínimo exigido. Por outro lado, a sugestão legislativa não exige quórum mínimo, tendo em vista que a proposta será apresentada não por um grupo de cidadãos organizados para tal finalidade, mas sim por uma entidade civil previamente constituída.

2. Quórum mínimo: Quanto ao quórum, a iniciativa popular de lei exige a assinatura de 1% do eleitorado nacional distribuído entre cinco Estados da federação com no mínimo 0,3% de eleitores em cada um deles. Isso equivale a cerca de 1,5 milhão de cidadãos⁵³², que precisam ter assinado conjuntamente a proposta para que esta seja protocolada na Câmara como um projeto de lei. Sabe-se, no entanto, que, devido aos entraves práticos que envolvem a conferência das assinaturas, até hoje nenhum projeto de lei foi oficialmente recebido como de iniciativa popular. A questão da conferência das assinaturas manuais é um ponto crítico desse instrumento, que tem comprometido a própria viabilidade da iniciativa popular de lei no Brasil. Por outro lado, é um aspecto sobre o qual a tecnologia pode oferecer soluções alternativas, como a possibilidade de assinatura eletrônica dos projetos⁵³³. Quanto a este aspecto, vale mencionar que a Diretoria de Inovação e Tecnologia da Informação da Câmara dos Deputados

⁵³¹ No Senado, art. 102-E, do RISF e art. 4º do Ato nº 1/2006 da CDH .

⁵³² Como abordado anteriormente, diversas propostas de regulamentação da iniciativa popular discutidas na ANC abrangiam não só a possibilidade dos cidadãos proporem alterações à Constituição, como também indicavam critérios bem mais flexíveis, muito distantes do que acabou sendo adotado pelo texto final.

⁵³³ Neste aspecto, o aplicativo Mudamos, criado pelo ITS Rio (Instituto de Tecnologia e Sociedade), se utiliza da tecnologia *blockchain* para permitir que os cidadãos enviem projetos de lei na plataforma e “assinem” digitalmente as propostas de seu interesse.

está desenvolvendo um projeto baseado em tecnologia *blockchain* para envio de projetos de lei de iniciativa popular e recebimento de assinaturas digitais⁵³⁴.

Como dito, as sugestões legislativas encaminhadas por entidades civis não exigem quórum mínimo. No caso das ideias legislativas, o quórum de 20 mil apoiadores é significativamente menor do que o exigido para a iniciativa popular. Além disso, não existe nenhuma exigência de que os cidadãos estejam distribuídos entre um número específico de Estados, com um número mínimo de apoiadores da proposta em cada um deles.

3. Prazo máximo: Por outro lado, a ideia legislativa apresenta um requisito temporal não existente na iniciativa popular de lei. Para que a ideia legislativa seja analisada pelo Parlamento, exige-se que o número mínimo de apoios à proposta seja arrecadado no período máximo de quatro meses. A combinação de um critério numérico e um temporal é um modelo interessante, pois permite que seja adotado um quórum menos rígido que, no entanto, é equilibrado pela existência de um limite máximo para a arrecadação dos apoios. Nesse sentido, o instrumento da ideia legislativa apresenta uma inovação ao ordenamento jurídico brasileiro.

Comparando-se o quórum exigido pelos dois instrumentos, fica bastante claro que a flexibilização desse requisito gera um impacto direto no acesso aos mecanismos de participação. Nota-se que o instrumento da iniciativa popular de lei, existente há mais de 30 anos no ordenamento jurídico brasileiro, foi responsável por introduzir apenas 5 (cinco) projetos de origem popular ao Poder Legislativo⁵³⁵ enquanto que, em um período de apenas três anos, as ideias legislativas foram responsáveis por alçar 10 (dez) projetos ao Parlamento.

Analisando-se apenas o número de projetos de lei viabilizados por esses mecanismos, pode-se afirmar que a ideia legislativa foi um canal vinte vezes mais eficiente⁵³⁶ do que a

⁵³⁴ Notícia disponível em: <http://www.interlegis.leg.br/institucional/noticias/plataforma-digital-para-projetos-de-lei-de-iniciativa-popular-vai-ser-tema-do-engitec>. O projeto de lei que regulamenta a modalidade digital para esse tipo de iniciativa popular (PL 7574/2017 - Câmara) se encontra, atualmente, aguardando apreciação do plenário. Também existe outro projeto de lei sobre o tema (PL 7005/2013), este de iniciativa do Senado.

⁵³⁵ Com a ressalva de que, embora sejam socialmente conhecidos como de iniciativa popular, os projetos não foram formalmente aceitos no Parlamento como fruto desse mecanismo. Devido à dificuldade prática na aferição das assinaturas, todos eles necessitaram do “patrocínio” de algum parlamentar, que apresentou o projeto como de sua autoria.

⁵³⁶ Enquanto a iniciativa popular de lei viabilizou a apresentação de apenas 0,16 projetos de lei por ano, a ideia legislativa permitiu a apresentação de 3,3 projetos de lei a cada ano, o que equivale a uma quantidade 20 (vinte) vezes maior de projetos.

iniciativa popular. Muito embora seja um instrumento recente e ainda pouco divulgado, é claramente perceptível o fato de que as ideias legislativas se tornaram um mecanismo mais permeável aos cidadãos do que a tradicional iniciativa popular. A flexibilização do quórum é logicamente um elemento importante nessa equação. Verifica-se que o número de assinaturas exigido para apresentação de um projeto de lei de iniciativa popular é 73 vezes maior do que o número de apoios exigido para que uma ideia legislativa seja analisada pela Comissão de Direitos Humanos do Senado e, caso aprovada, seja posteriormente transformada em projeto de lei.

Por outro lado, ainda é cedo para mensurar os impactos reais da ideia legislativa na aprovação das leis no Parlamento. Quanto às leis de iniciativa popular, parece razoável imaginar que a grande mobilização social e a “pressão” popular e midiática geralmente encontrada nas campanhas foi um fator chave para a aprovação desses projetos no Parlamento. Quanto a este aspecto, as ideias legislativas, pelo menos por enquanto, acabam tramitando no Parlamento sem grandes campanhas organizadas por entidades civis e também sem despertar atenção da grande mídia.

3.3.1.4.2 - Casa iniciadora

As leis de iniciativa popular são apresentadas na Câmara dos Deputados, conforme determinação do art. 61 § 2º da Constituição⁵³⁷. As sugestões legislativas, por sua vez, podem ser apresentadas tanto no Senado quanto na Câmara, havendo apenas algumas diferenças entre a regulamentação deste instituto em cada uma das Casas. Já as ideias legislativas são enviadas no portal e-Cidadania do Senado Federal e transformadas em sugestões legislativas a serem analisadas pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado, quando cumprem os requisitos necessários⁵³⁸.

3.3.1.4.3 - Tipos de proposições e critérios temáticos

⁵³⁷ Art. 61, § 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela **apresentação à Câmara dos Deputados** de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

⁵³⁸ Relembre-se que as ideias legislativas são transformadas em sugestões legislativas quando atingem o apoio de 20.000 participantes do portal e-Cidadania no período máximo de 4 meses.

Conforme já explorado no capítulo anterior, a iniciativa popular se restringe a leis ordinárias e complementares, não podendo se debruçar, por exemplo, sobre emendas à Constituição. Respeitado esse critério, não existe, a princípio, limitação temática para a lei de iniciativa popular, mas apenas a exigência de que o projeto trate apenas de um único assunto⁵³⁹. No que se refere às sugestões legislativas, elas podem tratar de qualquer tipo de proposição⁵⁴⁰, exceto sobre criação de CPI e sobre proposta que vise emendar projeto já em tramitação no Senado. Apesar de poderem se debruçar sobre mais proposições do que os projetos de iniciativa popular, a sugestão legislativa possui uma limitação temática: deve tratar apenas sobre temas relacionados à atividade desenvolvida pela entidade civil que a propõe, e também limitar-se apenas a um assunto.

Ideias legislativas são bem mais abrangentes do que leis de iniciativa popular e sugestões legislativas tradicionais. Não há qualquer limitação sobre o tipo de proposição⁵⁴¹ e também não há limitação temática.

3.3.1.4.4 - Redação das propostas

É certo que não existe um modelo universal para a proposição de leis pela sociedade e que os critérios para tanto variam de acordo com o regramento de cada país e de acordo com a evolução desses institutos ao longo do tempo. No que se refere à redação do tema proposto, a doutrina indica que, de modo geral, as proposições de leis advindas da sociedade podem seguir um formato articulado ou simples⁵⁴². No formato articulado, deve ser apresentado um projeto de lei completo, buscando seguir as características próprias dos projetos formais, elaborados pelo parlamento. Já o formato simples não exige que o texto esteja organizado em artigos, parágrafos e incisos, bastando a indicação do tema e as orientações gerais para sua regulamentação.

⁵³⁹ Art. 13, § 1º da Lei nº 9.709/98: O projeto de lei de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto. Art. 252, inc. VIII, do RICD: cada projeto de lei deverá circunscrever-se a um único assunto, podendo, caso contrário, ser desdobrado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania em proposições autônomas, para tramitação em separado.

⁵⁴⁰ As proposições poderão consistir em proposta de emenda à Constituição, projetos de lei, emenda, indicação, requerimento, recurso, parecer e proposta de fiscalização e controle.

⁵⁴¹ Pode se debruçar sobre leis, emendas constitucionais, decretos, requerimentos de informação, audiências, convocação de plebiscito e referendo, etc.

⁵⁴² BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. Paulo. *Ciência Política*. LAPORT, Humberto. A democracia participativa e sua institucionalização pela ordem constitucional de 1988: propostas de desenvolvimento e parâmetros de aplicação do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular. Dissertação de Mestrado em Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, 2013, p. 90.

A iniciativa popular de lei deve ser apresentada como um projeto articulado, em artigos, parágrafos e incisos. No entanto, essa adequação formal não é rígida. Tanto a Lei 9.709 como o Regimento Interno da Câmara dos Deputados estabelecem que o projeto de iniciativa popular não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação⁵⁴³. A Sugestão legislativa no âmbito do Senado também exige que seja apresentado um projeto de lei articulado, que deve estar em conformidade com as regras formais de técnica legislativa.

A ideia legislativa se mostra, portanto, como o instrumento mais flexível nesse aspecto, já que não é exigida uma redação articulada do projeto, mas apenas a apresentação de uma ideia. No momento de enviar sua ideia, o cidadão deve preencher três campos principais, indicando: a área temática na qual a ideia se encaixa, o título da ideia e a descrição da mesma.

3.3.1.4.5 - Prioridade e mecanismos de influência na tramitação da proposta

Nenhuma das proposições apresentadas por iniciativa da sociedade recebem algum tipo de prioridade durante o processo, de modo que, no que diz respeito ao tempo de tramitação, os projetos de lei derivados de iniciativa popular, sugestão legislativa ou ideia legislativa são tratados como qualquer outro projeto em curso⁵⁴⁴. Neste aspecto, existe, inclusive, propostas de

⁵⁴³ Art. 252, inciso IX, do RICD: Não se rejeitará, liminarmente, projeto de lei de iniciativa popular por vícios de linguagem, lapsos ou imperfeições de técnica legislativa, incumbindo à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania escosimá-lo dos vícios formais para sua regular tramitação.

Art. 13, § 2º da Lei nº 9.709/98: O projeto de lei de iniciativa popular não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação.

⁵⁴⁴ No que se refere à lei de iniciativa popular: art. 252, inc. VI do RICD: o projeto de lei de iniciativa popular terá a mesma tramitação dos demais, integrando a numeração geral das proposições.

Apesar de não haver qualquer prioridade, observa-se que os projetos derivados do mecanismo de iniciativa popular possuem algumas peculiaridades de tramitação. Dentre elas, a discussão em plenário e não nas comissões (artigo 24, II, c e 91, II do RICD) e a impossibilidade de arquivamento ao final da legislatura (art. 105, inc. IV do RICD): Art. 24, inc. II, C do RICD: Às Comissões Permanentes, em razão da matéria de sua competência, e às demais Comissões, no que lhes for aplicável, cabe: II - discutir e votar projetos de lei, dispensada a competência do Plenário, salvo o disposto no § 2º do art. 132 e excetuados os projetos: c) de iniciativa popular.

Art. 91, inc. II do RICD: A sessão plenária da Câmara será transformada em Comissão Geral, sob a direção de seu Presidente, para: II - discussão de projeto de lei de iniciativa popular, desde que presente o orador que irá defendê-lo.

Art. 105, inc. IV do RICD: Finda a legislatura, arquivar-se-ão todas as proposições que no seu decurso tenham sido submetidas à deliberação da Câmara e ainda se encontrem em tramitação, bem como as que abram crédito suplementar, com pareceres ou sem eles, salvo as: IV - de iniciativa popular.

emendas à Constituição, apresentadas tanto na Câmara quanto no Senado⁵⁴⁵ destinadas à conferir tramitação especial aos projetos de lei de iniciativa popular, de modo que passem a usufruir da mesma prioridade gozada pelas Medidas Provisórias.

No que se refere a mecanismos de influência da sociedade durante a tramitação das propostas, percebe-se que a legislação brasileira carece de ferramentas para tal finalidade. Não são previstos pelo ordenamento quaisquer mecanismos que permitam que a sociedade possa influenciar formalmente no processo de tramitação das proposições legislativas, mesmo quando esses projetos são de iniciativa dos próprios cidadãos. O momento eleitoral e a pressão através de manifestações são as formas encontradas pela sociedade de se posicionarem de algum modo em face dessa questão.

3.3.1.5 – Ferramentas similares em outros países

Formato semelhante ao das ideias legislativas também é adotado por outras plataformas de *crowdlaw* em nível nacional em alguns países da Europa, como a Estônia, Finlândia, França, Letônia e Montenegro. Na Estônia, a plataforma *Rahvaalgatus.ee*⁵⁴⁶ recebe as propostas de lei enviadas pelos cidadãos e encaminha ao Parlamento Nacional, *Riigikogu*, todas as propostas que receberem a adesão de pelo menos 1.000 (mil) cidadãos estonianos. Inúmeras iniciativas já foram passadas ao parlamento, com muitas dezenas em discussão.

A plataforma do Parlamento francês, *Parlement & Citoyens*⁵⁴⁷, se compromete a dar um *feedback* às propostas dos cidadãos que atingirem 5.000 (cinco mil) votos. Na Letônia, a plataforma de petição digital *ManaBalss*⁵⁴⁸, que em português significa “Minha Voz”, permite aos usuários (qualquer pessoa a partir de 16 anos) postarem tanto ideias amplas quanto emendas concretas para que sejam votadas pelos outros participantes. Quando um *post* alcança 10.000 (dez mil) assinaturas, a proposta é apresentada ao Parlamento (*Saeima*) e deve ser analisada

⁵⁴⁵ Na Câmara: PEC nº 8/2016: Acrescenta o § 3º ao art. 61 da Constituição Federal para aplicar aos projetos de lei de iniciativa popular o célere rito de tramitação das Medidas Provisórias. No Senado: PEC nº 45/2011: Altera a redação do § 2º e acresce os §§ 3º a 7º ao art. 61 da Constituição Federal, para conferir nova disciplina à apresentação e à tramitação dos projetos de lei de iniciativa popular.

⁵⁴⁶ Plataforma idealizada pela CitizenOS (organização desenvolvedora de apps de participação cívica e votação online). <https://rahvaalgatus.ee/>

⁵⁴⁷ Plataforma idealizada pela Cap Collectif (startup para aplicativos participativos). <https://parlement-et-citoyens.fr/>

⁵⁴⁸ Plataforma de iniciativa da Foundation for Public Participation (organização sem fins lucrativos). <https://manabalss.lv/>

como uma submissão coletiva, regulamentada pelo Regimento Interno do Parlamento letoniano. A partir de 2016, 8 propostas de iniciativa dos cidadãos tornaram-se lei, embora várias outras iniciativas populares também tenham sido rejeitadas pelo Parlamento da Letônia.

Na Finlândia, a plataforma *Open Ministry*⁵⁴⁹ também possui um sistema semelhante. O portal participativo foi institucionalizado por meio do *Citizens Initiative Act*, e tem a finalidade de proporcionar um sistema digital destinado a coletar propostas de lei de iniciativa dos cidadãos para o parlamento da Finlândia. Os projetos de lei enviados devem adquirir um número mínimo de 50.000 votos. As propostas que atingirem esse patamar em um período máximo de 6 meses são analisadas por profissionais voluntários do Ministério (pesquisadores, professores, advogados, etc.), que avaliam o impacto potencial da iniciativa.

Depois de avaliadas, as propostas são encaminhadas ao Parlamento para deliberação. Os cidadãos podem obter informações detalhadas sobre como seus representantes comentaram e votaram a proposta. Como exemplo de proposta bem-sucedida, cite-se a iniciativa sobre o casamento homoafetivo, que recebeu adesão de mais de 100.000 (cem mil) pessoas na plataforma *Open Ministry* e que foi posteriormente aprovada pelo parlamento em 2015⁵⁵⁰.

Lançado como protótipo em 2012, o *Citizens Voice*⁵⁵¹ é uma plataforma de petição eletrônica que permite aos cidadãos de Montenegro enviarem uma petição eletrônica ao Governo. Se for apoiada por pelo menos 6.000 (seis mil) pessoas, a petição é transformada em uma moção formal, que será considerada pelo Governo, e, se necessário, submetida ao Parlamento.

Sistema similar aos anteriores também foi adotado pela União Europeia, que através do *Citizens Initiative Act*, criou a possibilidade de que os cidadãos europeus enviem propostas de lei *online*. Ao atingir 1 milhão de assinaturas no período máximo de 12 meses, a proposta é avaliada pela Comissão Europeia. Até o momento, 4 iniciativas cumpriram os requisitos

⁵⁴⁹ Plataforma de iniciativa da Open Ministry (organização sem fins lucrativos). Posteriormente, a supervisão da plataforma foi passada para o Ministério da Justiça devido ao aumento do tráfego. Disponível em: <http://openministry.info/>

⁵⁵⁰ A partir disso, a Finlândia se tornou o 25º país do mundo a legalizar o casamento homoafetivo. Disponível em: <https://emails.estadao.com.br/noticias/comportamento,finlandia-e-o-25-pais-a-permitir-o-casamento-homoafetivo-veja-a-lista-completa,70001683993>

⁵⁵¹ Iniciativa do Governo de Montenegro com a participação da Open Government Partnership (OGP) e do PNUD.

necessários à avaliação da Comissão. Importante observar que os proponentes das iniciativas adquirem a oportunidade de participar de audiência pública realizada no Parlamento Europeu.

3.3.2 – Evento Interativo

Evento Interativo (Senado)		<i>Interação</i>
<i>Tarefa</i>	Qual é a tarefa participativa?	Ideias, propostas, perguntas
<i>Método</i>	O que o processo envolve?	Chamada aberta, fórum de discussão.
<i>Estágio</i>	Em que estágio do processo legislativo a participação é solicitada?	Fase intermediária: Audiências Públicas nas Comissões parlamentares
<i>Estrutura legal</i>	A iniciativa está sujeita a um procedimento legal formalizado?	Não
<i>Avaliação de impacto</i>	Existe um processo de avaliação para aferir o impacto da iniciativa?	Não

Tabela 8. Características do Evento Interativo.

O Evento Interativo possibilita que os cidadãos acompanhem as audiências públicas realizadas pelas Comissões do Senado e demais eventos como sabatinas, seminários, sessões de debate temático e outras reuniões abertas, tendo a possibilidade de enviar comentários e perguntas. A partir disso, a ferramenta propõe ampliar o acesso da sociedade de forma geral às discussões que ocorrem na casa para além do modelo tradicional de audiências públicas, cujo acesso e interação é, em regra, restrito aos parlamentares e às pessoas e organizações convidadas a integrar o debate⁵⁵².

Nesta seção, será explicado, inicialmente, como funciona o Evento Interativo e quais são os procedimentos necessários para se fazer uso desse instrumento na plataforma E-Cidadania. Na segunda parte, são apresentados os resultados da pesquisa empírica acerca da utilização dessa ferramenta pelos cidadãos, assim como o tratamento institucional dado aos comentários enviados no portal.

⁵⁵² Trata-se de uma restrição prática, tendo em vista a impossibilidade de um grande número de pessoas estarem fisicamente presentes nas reuniões, seja pela limitação do local, seja pela locomoção e. O ponto será melhor explorado adiante.

Qualquer pessoa que acesse o *site* do e-Cidadania pode assistir aos eventos, devendo, no entanto, estar cadastrada no portal caso queira enviar comentários e perguntas. Na página inicial da ferramenta, são indicados os eventos que ainda serão realizados, bem como os já ocorridos, dos mais recentes até os mais antigos. Caso o cidadão queira procurar por alguma ideia específica, pode se utilizar da ferramenta de busca do *site*, indicando o nome ou assunto do evento procurado. A foto de tela abaixo demonstra essa funcionalidade:

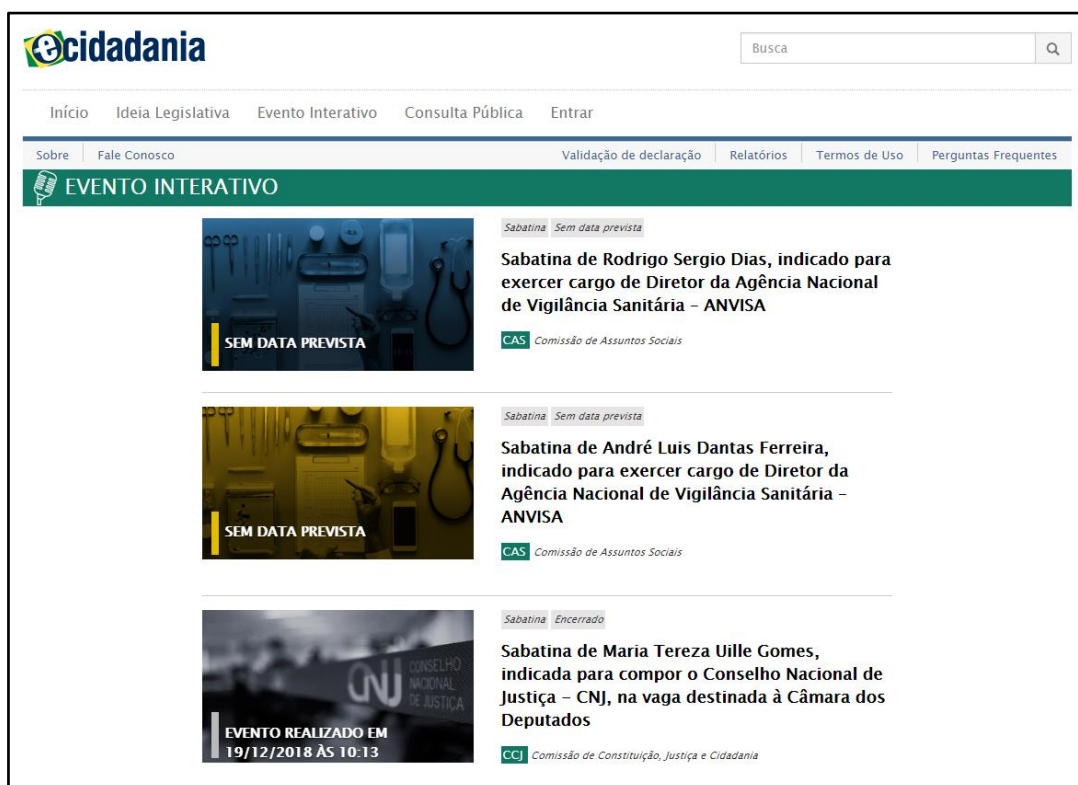


Figura 15.

Ferramenta Evento Interativo do *site* do e-Cidadania.

Conforme informado no *site*, as páginas dos eventos interativos ficam disponíveis na plataforma assim que as pautas oficiais são publicadas. Para cada um desses eventos, é criada uma página específica, onde ocorre a transmissão ao vivo da sessão, sendo também disponibilizado um espaço onde são publicadas notícias, a pauta da reunião e um relatório sobre as participações ocorridas. Os eventos são transmitidos, em tempo real, no *site* do e-Cidadania e continuam disponíveis para serem assistidos posteriormente em um dos canais do Senado no YouTube. É possível enviar comentários e perguntas mesmo antes do evento começar e também durante sua realização. Ao longo das transmissões, os usuários do portal podem manifestar suas

percepções, críticas, elogios e questionamentos. Também é possível interagir via telefone⁵⁵³, por meio do Alô Senado.

Diferentemente da Ideia Legislativa e da Consulta Pública, o Evento Interativo não possui nenhuma resolução específica que o regule no âmbito do Senado. Com relação a essas ferramentas, pode-se destacar que, enquanto as duas primeiras criaram novos instrumentos de participação/interação no âmbito do Senado, o Evento Interativo não criou propriamente um novo instrumento, mas ampliou o acesso a um instrumento de participação já existente – as audiências públicas – assim como a demais eventos realizados na casa. Não há propriamente uma determinação legal para que os eventos sejam interativos e, conforme divulgado no portal do e-Cidadania, as audiências públicas têm sido interativas por determinação dos presidentes das comissões e outros eventos podem ou não se tornar interativos, conforme o interesse dos presidentes dos órgãos. No entanto, destaca-se que, em relação às sabatinas, o Regimento Interno expressamente determina que o portal do Senado possibilite à sociedade encaminhar informações e perguntas direcionadas ao sabatinado⁵⁵⁴, de modo que, ao menos em relação às sabatinas, pode-se dizer que existe uma determinação legal de que sejam acessíveis por meio digital e interativas.

Todos os comentários passam por uma moderação, sendo avaliada sua consonância com os Termos de Uso do Portal para que sejam publicados⁵⁵⁵. Conforme informado no *site*, os comentários enviados pelos participantes são entregues para os senadores que presidem o evento, secretaria da comissão respectiva ou órgão responsável. No entanto, não há nenhuma determinação legal quanto à obrigatoriedade de que os comentários sejam lidos ou considerados pelos parlamentares e demais atores convidados para a discussão.

⁵⁵³ Conforme indicado no *site*, as chamadas são gratuitas e os comentários feitos por telefone são registrados pelos atendentes no Portal e-Cidadania.

⁵⁵⁴ RISF, artigo 383, II, c: o portal do Senado Federal possibilitará à sociedade encaminhar informações sobre o indicado ou perguntas a ele dirigidas, que serão submetidas ao exame do relator com vistas ao seu aproveitamento, inclusive quanto à necessidade de realização de audiência pública em face das informações e indagações recebidas.

⁵⁵⁵ Entre outras vedações constantes nos Termos de Uso, não serão aceitos comentários que: tratem de assunto diverso do tema do evento; contenham declarações de cunho pornográfico, pedófilo, racista, violento, ou ainda ofensivas à honra, à vida privada, à imagem, à intimidade pessoal e familiar, à ordem pública, à moral, aos bons costumes ou às cláusulas pétreas da Constituição; sejam repetidos pelo mesmo usuário ou incompreensíveis.

3.3.2.2 - Resultados do Evento Interativo

A pesquisa empírica realizada teve como objetivo realizar uma análise quantitativa do nível de interação proporcionado pela ferramenta. Os dados foram coletados a partir dos relatórios mensais de atividade legislativa divulgados no *site* do Senado⁵⁵⁶ e no portal e-Cidadania, abrangendo o período de 2012 a 2018.

Analisando-se os relatórios do e-Cidadania e do *site* oficial do Senado, verifica-se que, durante o período analisado (de 2012 a 2018), 70% de todas as audiências públicas realizadas pelas Comissões e Subcomissões do Senado foram transmitidas pela ferramenta de Evento Interativo.

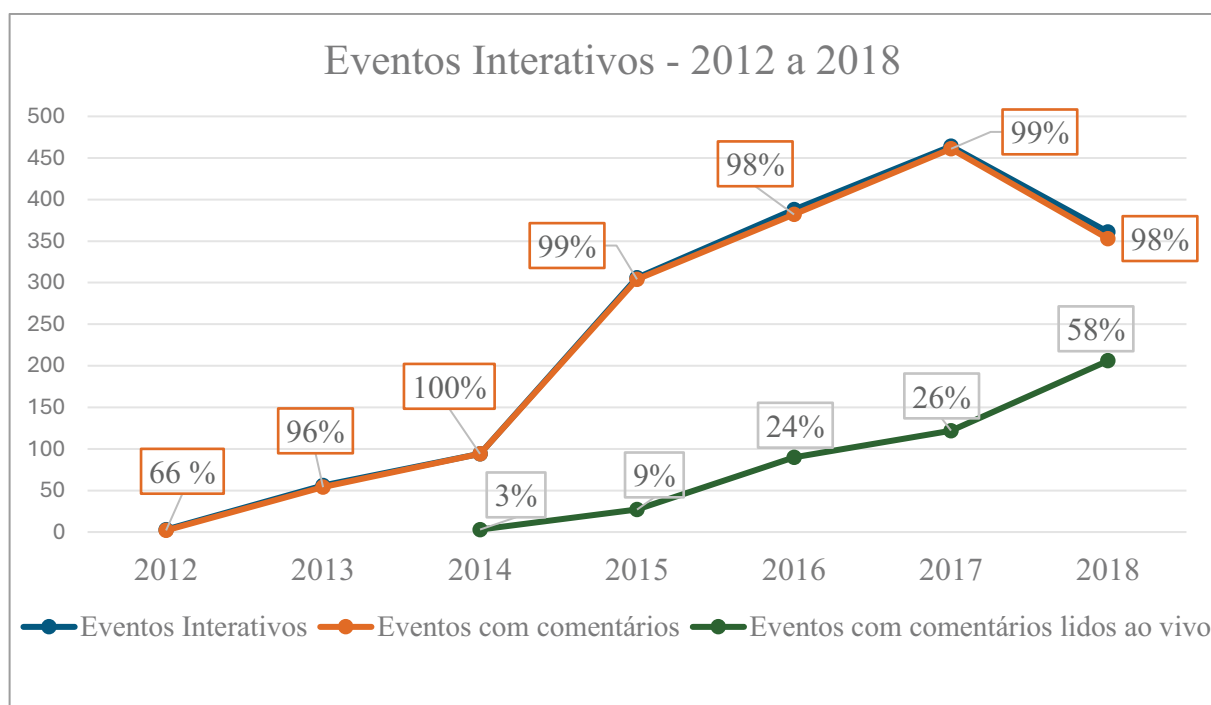


Figura 16. Gráfico da ocorrência de eventos interativos.

Conforme demonstrado pelo gráfico anterior, houve um progressivo crescimento de eventos interativos realizados, sugerindo que, a cada ano, mais audiências públicas, sabatinas e reuniões passaram a ser cobertas por essa ferramenta⁵⁵⁷. Como exemplo, se pode citar que em

⁵⁵⁶ O Senado divulga relatórios mensais com diversas informações sobre a atividade legislativa. Ver em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/relatorios-mensais>

⁵⁵⁷ Certamente, se espera alguma variação na quantidade de eventos interativos realizados por ano, tendo em vista a natural variação do número de audiências públicas, sabatinas e demais reuniões realizadas a cada ano. No entanto, a grande diferença quantitativa demonstrada pelo gráfico parece sugerir que, a despeito da natural variação a cada período, os eventos interativos passaram a ser adotados com mais frequência, a cada ano.

2013 a quantidade de eventos realizados corresponde à 17% do número de audiências públicas ocorridas no período, enquanto que no ano de 2015, 90 % das audiências públicas realizadas pelo Senado foram cobertas pela ferramenta⁵⁵⁸.

A partir de 2013, quase a totalidade dos eventos interativos realizados receberam comentários de participantes. Do ano de 2014 até 2018, houve um progressivo crescimento do número de comentários lidos ao vivo. Nota-se que, em 2014, apenas 3% dos comentários foram lidos, enquanto que em 2018, mais da metade dos participantes (58%) tiveram seu comentário lido. Vale uma pesquisa qualitativa para apurar os tipos de comentários enviados pelos cidadãos e se eles tiveram algum impacto no debate.

3.3.2.3 - Comparação com Audiências Públicas tradicionais

Verifica-se que a ferramenta de Evento Interativo ampliou a interação promovida por audiências públicas tradicionais. Não só pelo fato de prover o acesso ao conteúdo das audiências, que passaram a ser transmitidas ao vivo pela internet, mas também por possibilitar que pessoas não convocadas oficialmente pelo Parlamento tenham a chance de expor seus argumentos e terem os seus comentários lidos ao longo do debate. Esta é, certamente, uma transformação significativa no modelo tradicional de audiências públicas, tendo em vista que, conforme indicado no capítulo anterior: i) tradicionalmente, o poder de “fala” nas audiências é concedido apenas às entidades selecionadas e convocadas pela Comissão e ii) tradicionalmente, não há mecanismos formais para que a sociedade possa sugerir os atores a serem consultados. Pode-se dizer que o Evento Interativo atua sobre essas duas questões, promovendo uma abertura do Parlamento neste sentido.

No entanto, embora a ferramenta amplie o nível de interação das audiências, não elimina outros problemas tradicionais identificados no capítulo anterior, como, por exemplo: i) a falta de mecanismos processuais para que a sociedade possa *exigir*⁵⁵⁹ a realização de audiências públicas; ii) a dificuldade prática de se mensurar os impactos das audiências públicas na decisão final proferida pela Comissão.

⁵⁵⁸ Os relatórios dos demais anos não especificam quantas audiências públicas foram transmitidas pelo Evento Interativo.

⁵⁵⁹ Como dito, é possível pleitear a realização; no entanto, não há regras processuais para que seja possível impor legalmente a implementação deste ato.

3.3.2.4 - Ferramentas similares em outros países

A plataforma *ParlView*, implementada pelo Parlamento de Trinidad e Tobago transmite em tempo real as sessões parlamentares e permite à cidadania enviar perguntas aos secretários das comissões durante as audiências públicas⁵⁶⁰.

O programa *UK Parliament's Evidence Checks* (“Verificação de Evidência”) foi implementado pelo Comitê de Ciência e Tecnologia do Parlamento do Reino Unido⁵⁶¹ e tem como objetivo fazer uma análise de evidências técnicas e empíricas que embasam os projetos de lei do Parlamento. Embora esta não seja propriamente uma ferramenta de interação em audiência públicas, o objetivo de trazer esse exemplo aqui é pontuar a possibilidade dos cidadãos contribuírem com informações de caráter técnico e empírico perante as comissões parlamentares⁵⁶². No caso do Reino Unido, os cidadãos são convidados a se manifestarem sobre determinado tema, para que possam identificar se existem evidências que amparem a elaboração de determinada política pública específica, quão robustas são essas evidências e quais seriam as lacunas da política adotada.

O programa usa um fórum básico para coletar submissões e evidências de colaboradores. Assim que o fórum termina, o comitê publica os próximos passos sobre o assunto. O programa de verificação do Reino Unido é um dos exemplos de como o conhecimento dos cidadãos e a *expertise* da academia sobre determinados assuntos podem contribuir para a produção de evidências, razões e informações que possam embasar o processo de elaboração de políticas. Muito embora o programa seja de iniciativa do Comitê de Ciência e Tecnologia, outras Comissões do Parlamento inglês também passaram a utilizá-lo⁵⁶³.

⁵⁶⁰ Kit de ferramentas: Participação Cidadã no Processo Legislativo. ParlAmericas, 2017, p. 32. Disponível em: <http://www.parlAmericas.org/pt/open-parliament.aspx>

⁵⁶¹ Informações disponíveis em: <https://www.parliament.uk/business/committees/inquiries-a-z/current-open-calls-for-evidence/>

⁵⁶² Conforme indicado no capítulo 2, esta é, inclusive, uma das finalidades da audiência pública, a de instruir o processo, com informações de profissionais especializados e pessoas com experiência no tema.

⁵⁶³ Mais informações disponíveis em: <https://catalog.crowd.law/>

3.3.3 - Consulta Pública

Consulta Pública (Senado)		<i>Interação</i>
<i>Tarefa</i>	Qual é a tarefa participativa?	Opinião/voto
<i>Método</i>	O que o processo envolve?	Consulta
<i>Estágio</i>	Em que estágio do processo legislativo a participação é solicitada?	Fase intermediária e final: a consulta pública fica aberta à votação desde a proposição do projeto de lei até seu arquivamento.
<i>Estrutura legal</i>	A iniciativa está sujeita a um procedimento legal formalizado?	Sim. No entanto, não indica obrigatoriedade de <i>feedback</i> institucional.
<i>Avaliação de impacto</i>	Existe um processo de avaliação para aferir o impacto da iniciativa?	Não.

Tabela 9. Características da Consulta Pública.

A ferramenta de Consulta Pública tem como finalidade fornecer um canal para que os cidadãos possam, através do meio digital, manifestar sua concordância ou discordância com relação à determinada proposição legislativa que esteja em trâmite no Senado Federal. Conforme indicado no Regimento Interno do Senado⁵⁶⁴, as proposições consistem em propostas de emenda à Constituição, projetos de lei, de decretos legislativos, emendas e até mesmo requerimentos, indicações e pareceres. A ideia, portanto, é de que todas as espécies legislativas⁵⁶⁵ estejam disponíveis para receber a avaliação positiva ou negativa dos cidadãos.

Verifica-se que a ferramenta se assemelha ao instituto do referendo, ao fornecer aos cidadãos a possibilidade de referendar ou rejeitar determinada proposição legislativa. Nota-se que, muito embora o resultado das consultas não seja vinculante, como será detalhado a seguir,

⁵⁶⁴ Art. 211. Consistem as proposições em: I - propostas de emenda à Constituição; II - projetos; III - requerimentos; IV - indicações; V - pareceres; VI - emendas.

⁵⁶⁵ Conforme indicado no artigo 1º da Resolução nº 26 de 2013: Art. 1º O sítio na internet do Senado Federal abrigrará mecanismo que permita ao cidadão manifestar sua opinião acerca de **qualquer proposição legislativa**.

a ferramenta confere aos cidadãos a oportunidade de se posicionarem acerca dos projetos, indicando se aprovam ou discordam das diversas matérias que tramitam no Senado.

Nesta seção, será explicado, inicialmente, como funciona a Consulta Pública e quais são os procedimentos necessários para se fazer uso desse instrumento na plataforma e-Cidadania. Na segunda parte, são apresentados os resultados da pesquisa empírica acerca da utilização dessa ferramenta pelos cidadãos, qual foi o tratamento institucional dado às consultas realizadas no portal, bem como os eventuais impactos causados pela utilização desse instrumento no processo legislativo.

3.3.3.1 - Regulamentação da Consulta Pública

Assim como a Ideia Legislativa, a Consulta Pública também se encontra regulamentada no âmbito do Senado. Nota-se que a Resolução nº 26 de 2013⁵⁶⁶, que trata da Consulta Pública é, inclusive, anterior ao regramento da Ideia Legislativa, editada anos após, em 2015⁵⁶⁷. De início, a Resolução nº 26/2013 indica que todas as proposições que estejam tramitando no Senado Federal devem estar disponíveis para consulta popular no *site*, de modo que qualquer cidadão cadastrado na plataforma e-Cidadania possa apoiar ou recusar as proposições legislativas em trâmite. Deste modo, depois de realizar seu cadastro no *site*, o participante pode votar “Sim” ou “Não” em todo e qualquer projeto de lei, emenda constitucional, medida provisória, sugestão legislativa, decreto legislativo ou outra proposição de sua escolha. A foto de tela abaixo é um exemplo de proposição legislativa aberta à consulta pública:

⁵⁶⁶ Resolução nº 26 de 2013: Estabelece mecanismo de participação popular na tramitação das proposições legislativas no Senado Federal. O Senado Federal resolve:

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

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

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

Art. 3º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

⁵⁶⁷ A Ideia Legislativa encontra-se regulamentada pela Resolução nº 19/2015.

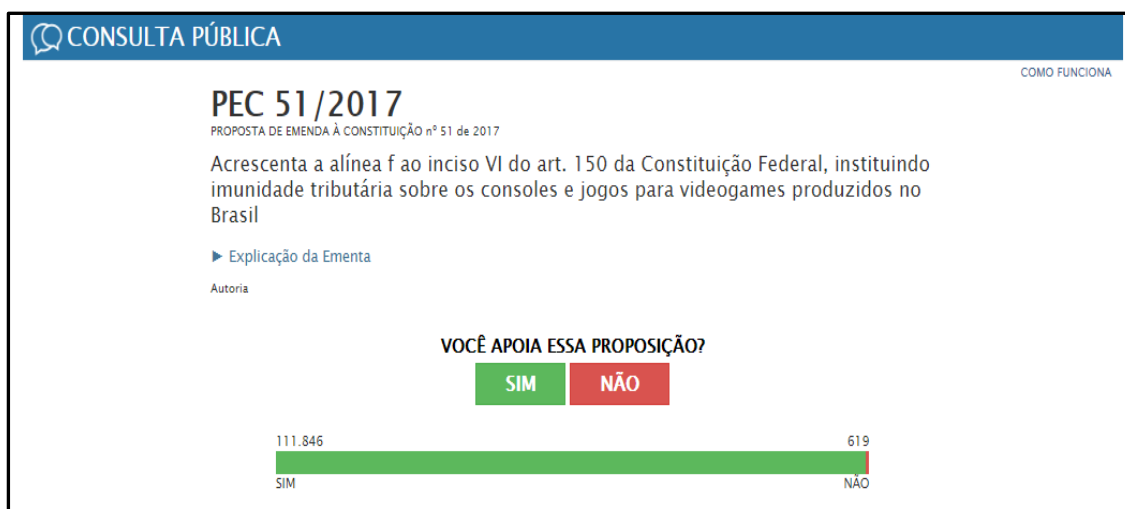


Figura 17. Exemplo proposição legislativa aberta à consulta pública.

Como indicado na figura acima, as proposições são identificadas por seus respectivos números e pela ementa, que apresenta uma breve descrição da matéria a ser regulamentada. Também há um campo com a “Explicação da Ementa”, indicando a autoria da proposição legislativa e uma síntese de seu objeto. Conforme determina o artigo 2º, parágrafo único da Resolução nº 26/2013⁵⁶⁸, são divulgados e atualizados em tempo real o número de manifestações favoráveis e contrárias à matéria.

Algumas consultas, como a da proposta de emenda constitucional nº 51/2017, indicada acima, também apresentam um vídeo com a explicação do autor da proposta sobre a matéria a ser regulada⁵⁶⁹.

⁵⁶⁸ Artigo 2º, parágrafo único: No acompanhamento da tramitação legislativa constará, em cada passo, o número de manifestações favoráveis e contrárias à matéria.

⁵⁶⁹ Não foi verificado no *site* nenhuma explicação sobre o porquê de algumas proposições possuírem esse recurso e outras não. Acredita-se que são divulgados de acordo com o material produzido em audiências públicas, transmitidas *online* através da ferramenta Evento Interativo.



Figura 18. Exemplo de vídeo explicativo anexado à consulta pública de proposta de emenda constitucional no *site* do e-Cidadania.

Importante observar que as proposições se encontram abertas para consulta pública durante todo o período de tramitação no Senado, seja qual for a fase processual em que se encontram. Assim, para cada proposição existe apenas uma consulta pública, única e permanente, desde a entrada do projeto na Casa até a decisão final acerca da matéria (arquivamento, promulgação, envio à Câmara ou à Presidência da República). Ocorridas quaisquer uma das hipóteses acima, a consulta é encerrada, não sendo mais possível opinar sobre a matéria. Cada pessoa tem direito a apenas um voto e, mesmo após o encerramento da consulta sobre a matéria, o resultado apurado continua sendo divulgado pelo *site* do Senado⁵⁷⁰.

Tendo em vista a imensa quantidade de proposições que tramitam na Casa, pode-se dizer que existem, atualmente, cerca de 18.495 consultas na plataforma e-Cidadania abertas à votação do público⁵⁷¹. Tendo em vista a extensa quantidade de matérias disponíveis para

⁵⁷⁰ www12.senado.leg.br

⁵⁷¹ Neste numerário, estão contabilizados projetos de resolução, de decreto legislativo, projetos de lei e propostas de emenda constitucional. Dado coletado em 19 de dezembro de 2018 por meio de consulta *online* no *site* do Senado Federal, através da ferramenta Alô Senado. Observa-se que na Câmara dos Deputados, o número de proposições em trâmite é ainda maior, totalizando mais de 26.000 (vinte e seis mil). (Foram pesquisadas as

votação, o *site* apresenta ferramentas para auxiliar o participante na seleção dos principais temas em debate. Logo na página inicial são indicadas as “Proposições Populares”, que são aquelas mais votadas nas últimas 24 horas. Essa funcionalidade encontra-se demonstrada na foto de tela a seguir:



Figura 19. Seção de proposições populares, disponível no *site* do e-Cidadania.

Também é divulgado no *site* um *ranking* das proposições em trâmite, segundo a ordem das que receberam maior número de votos na plataforma. Caso o cidadão queira procurar por alguma proposição específica (projeto de lei, emenda constitucional, medida provisória, decreto legislativo, etc.), pode se utilizar da ferramenta de busca do *site*, indicando o autor, número, ano e tipo da proposição procurada⁵⁷². A foto de tela a seguir demonstra essa funcionalidade:

seguintes proposições: PEC - Proposta de Emenda à Constituição, PLP - Projeto de Lei Complementar, PL - Projeto de Lei, MPV - Medida Provisória, PLV - Projeto de Lei de Conversão, PDC - Projeto de Decreto Legislativo, PRC - Projeto de Resolução, RCP - Requerimento de Instituição de CPI. Pesquisa realizada em 14 de dezembro de 2018. Link disponível: <http://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/?wicket:interface=:4:1:::>.

⁵⁷² Versão anterior da ferramenta de busca permitia a filtragem pelos campos nome ou assunto da proposição procurada. No entanto, atualização realizada no *site* retirou a possibilidade desta filtragem.

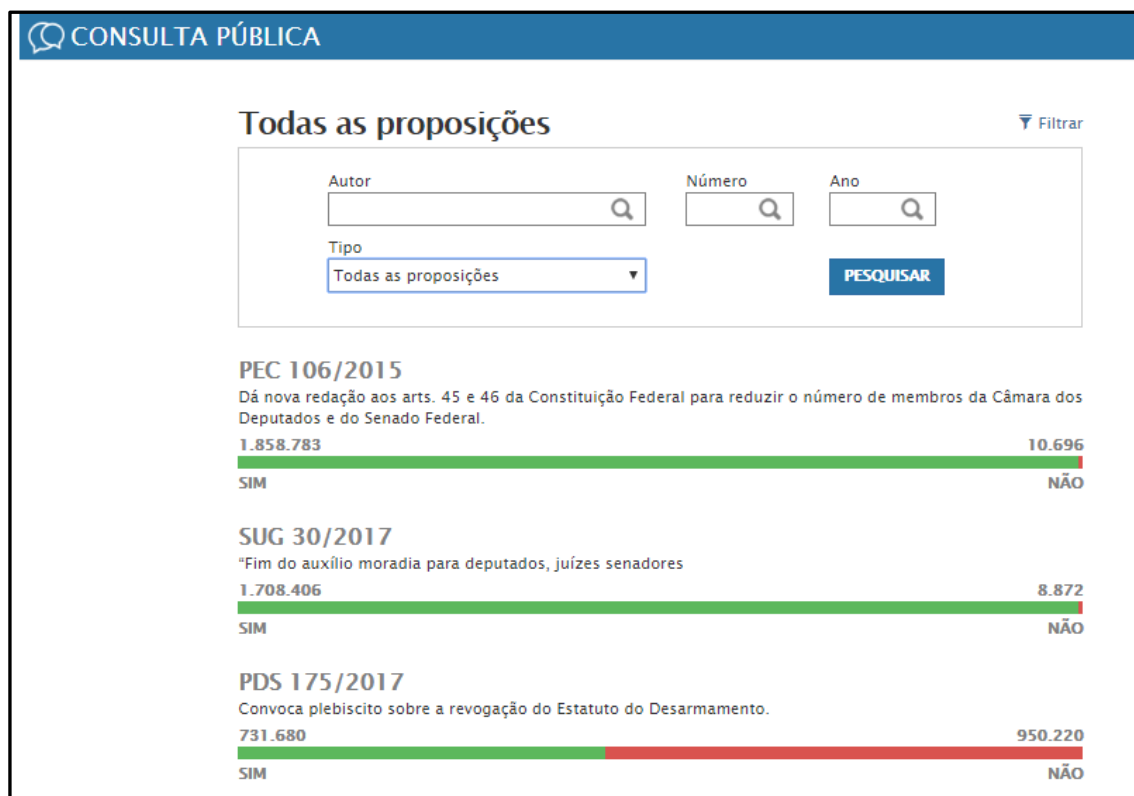


Figura 20. Busca de proposições no quadro geral do *site* do e-Cidadania.

Nota-se que, para toda proposição legislativa consultada, seja na plataforma e-Cidadania, seja no *site* oficial do Senado, é indicada a quantidade de manifestações favoráveis e contrárias à matéria. Consta na plataforma que 8.004.860 pessoas votaram em 7.010 proposições, totalizando 18.255.991 votos registrados⁵⁷³. Diante disso, pode-se mensurar que cerca de 5,4% dos eleitores brasileiros já votaram em alguma consulta pública realizada na plataforma E-Cidadania⁵⁷⁴, o que equivale, aproximadamente, ao total de eleitores do Estado do Rio Grande do Sul⁵⁷⁵.

O tema que recebeu mais votos na plataforma propõe reduzir a quantidade de parlamentares do Congresso Nacional, diminuindo em um terço o número de Senadores e em um quarto o número de Deputados Federais. De autoria do senador Jorge Viana (PT-AC) – e

⁵⁷³ Dados coletados em 14 de dezembro de 2018.

⁵⁷⁴ A mensuração tem como base o número de votantes nas consultas públicas, divulgado pelo *site* do E-cidadania (8.004.860 pessoas) e o número total de eleitores no Brasil em 2018, de acordo com o TSE (147.302.354 pessoas). Notícia disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/noticia/2018/08/01/numero-de-eleitores-no-pais-cresceu-3-informa-o-tse.shtml>

⁵⁷⁵ No Rio Grande do Sul estão concentrados 5,67% dos eleitores do Brasil, totalizando um número de 8.354.732 pessoas. Notícia disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/eleicoes/sp-mg-e-rj-concentram-40-dos-eleitores-veja-o-perfil-do-eleitorado-brasileiro/#1538600594620-6763b00a-5fb9>. Acessado em: 14 de dezembro de 2018.

com a assinatura de outros 32 senadores – a PEC 106/2015⁵⁷⁶ já ultrapassou 1.800.000 votos favoráveis, alcançando mais de 99% de aprovação entre os votantes⁵⁷⁷. *No entanto, será que a popularidade eventualmente alcançada pelas consultas públicas produz algum efeito sobre a atividade legislativa?*

A Resolução nº 26/2013, que regulamenta a Consulta Pública, não indica nenhum procedimento destinado a fazer com que os *inputs* providos pelos participantes da plataforma sejam de algum modo considerados no trâmite do processo legislativo. Justamente por isso, pode ser classificada como uma ferramenta de *interação* e não de participação propriamente dita⁵⁷⁸. Não há nenhum dispositivo sequer estipulando que os parlamentares acompanhem os resultados das consultas mais votadas, assim como não há nenhuma determinação de que o Senado forneça algum tipo de *feedback* institucional acerca das consultas públicas mais populares, por exemplo. Sendo assim, até mesmo as matérias mais votadas, que revelam alto grau de mobilização popular sobre determinado tema, não têm o condão de vincular o Parlamento a proferir uma resposta justificada sobre o caso.

O *site* da plataforma, no entanto, indica que os senadores tomam conhecimento do “desempenho dos projetos”, já que “as manifestações são comunicadas periodicamente aos gabinetes parlamentares”⁵⁷⁹. De todo modo, faz-se a ressalva de que os senadores não precisam seguir o resultado da votação, mas que a consulta pública “tem o propósito de sinalizar a opinião do público que participou da consulta, de modo a contribuir com a formação de opinião de cada senador”⁵⁸⁰.

3.3.3.2 - Resultados da Consulta Pública

Conforme indicado acima, a consulta pública é uma ferramenta de *interação*, de modo que não existe, a princípio, a obrigatoriedade da instituição em considerar o resultado das votações para a tomada de alguma decisão. Vale observar que, com relação a esta ferramenta,

⁵⁷⁶ PEC apresentada em 16 de julho de 2015.

⁵⁷⁷ 1.858.783 votos favoráveis e 10.696 votos contrários, de modo que o percentual de aprovação é de 99,43%. Dados coletados em 14 de dezembro de 2018.

⁵⁷⁸ Classificação realizada conforme proposto no capítulo 1.

⁵⁷⁹ Trecho retirado do *site* e-cidadania. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/comofuncionaconsultapublica>

⁵⁸⁰ Trecho retirado do *site* e-cidadania. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/comofuncionaconsultapublica>

é realmente razoável que ela não tenha o poder de determinar a decisão final a ser tomada pelo Parlamento sobre a aprovação ou rejeição dos projetos. Diversas razões práticas e teóricas tornam impossível exigir que o resultado dessas votações seja vinculante. Conforme já argumentado anteriormente neste trabalho, as ferramentas de participação digital e, principalmente, as ferramentas de *crowdlaw* não visam instaurar uma democracia direta.

Dito isto, o que se busca criticar aqui é o fato da ferramenta de consulta pública não indicar nenhum resultado possível a ser gerado pela *interação* dos cidadãos. *Afinal de contas, para que servem essas consultas?* Como a Resolução nº 26/2013 não forneceu qualquer indicação quanto a seus possíveis efeitos, isso nos leva a compreender que as consultas públicas fornecem uma interação meramente simbólica com o Parlamento, sem qualquer efeito prático mensurável no processo de elaboração das leis. Acredita-se que a informação de que as consultas não são vinculantes, mas apenas sugestivas, deveria ser divulgada em destaque pela plataforma, de modo a tornar mais transparente para os cidadãos a funcionalidade e os limites dessa ferramenta.

De todo modo, observa-se que a própria regulamentação jurídica da ferramenta não informa *como, em que momentos ou para que tipos de decisão* as consultas públicas poderiam vir a influenciar a atividade legislativa. Esse é um fator crítico em plataformas de *crowdlaw*, tendo em vista que a falta de indicação de objetivos claros para a ferramenta pode desmotivar a participação cívica. Isso pode acontecer por dois motivos principais: seja por que o público não compreende a utilidade de se participar, seja porque o público deposita altas expectativas na participação, mas se desaponta ao não alcançar o resultado esperado. Por isso, é importante que essas informações estejam claras e sejam divulgadas em destaque.

Como não há parâmetros para se analisar objetivamente o impacto da ferramenta de consulta pública sobre a atividade legislativa, a pesquisa empírica realizada teve como objetivo principal identificar quais foram as proposições mais votadas na plataforma e-Cidadania, assim como os índices de aprovação e rejeição apontados pelos resultados das votações. Também serão mapeadas algumas características quanto à autoria das proposições mais votadas e, por fim, se buscará propor uma utilidade específica para essa ferramenta.

Os dados foram coletados a partir dos relatórios divulgados no portal e-Cidadania e correspondem a todo o período de funcionamento da ferramenta na plataforma, desde 2013 –

data a partir da qual foram implementadas as consultas públicas - a 17 de novembro de 2018 - data em que foi realizada a coleta das informações. Como já abordado anteriormente, é imensa a quantidade de proposições que tramitam no Senado, de modo que se torna praticamente impossível que todas as consultas públicas relacionadas a essas proposições obtenham atenção do público. Como era de se imaginar, nem todas as proposições em trâmite receberam votos. De todas as proposições que tramitaram no Senado nos últimos 5 anos - desde 2013 até o final de 2018 - 6.963 receberam votos na consulta pública, o que corresponde a cerca de 37% do número total de proposições que tramitam atualmente⁵⁸¹.

Com base nesse parâmetro, nota-se que uma quantidade significativa de matérias em tramitação no Senado fica “fora do radar” das consultas. É certo, no entanto, que a enorme quantidade de propostas em trâmite torna impossível que se tenha atenção sobre todas elas. Uma outra análise que pode aprofundar essa reflexão é verificar o número de proposições que receberam mais de 20.000 votos⁵⁸². Estabelecendo esse número como critério de recorte, verifica-se que 86 proposições do Senado receberam mais de 20.000 votos nas consultas públicas⁵⁸³. A partir disso, pode-se afirmar que apenas 0,5 % do total de proposições atualmente em trâmite se encontram no “foco de atenção” dos participantes do portal e-Cidadania. No intuito de verificar os temas que mais chamaram a atenção do público, o levantamento a seguir apresenta um ranking das 25 proposições mais votadas até o momento⁵⁸⁴.

⁵⁸¹ Tomando como referência o número total de 18.495 proposições em trâmite, conforme informação fornecida pelo Alô Senado.

⁵⁸² Esse número foi escolhido como parâmetro de análise por ser o requisito numérico adotado para admissão das Ideias Legislativas também apresentadas na plataforma E-Cidadania.

⁵⁸³ Dados coletados em 17 de novembro de 2018, no Relatório disponibilizado na plataforma E-cidadania.

⁵⁸⁴ O levantamento foi realizado com base no Relatório de 17 de novembro de 2018, disponibilizado no *site* do E-cidadania.

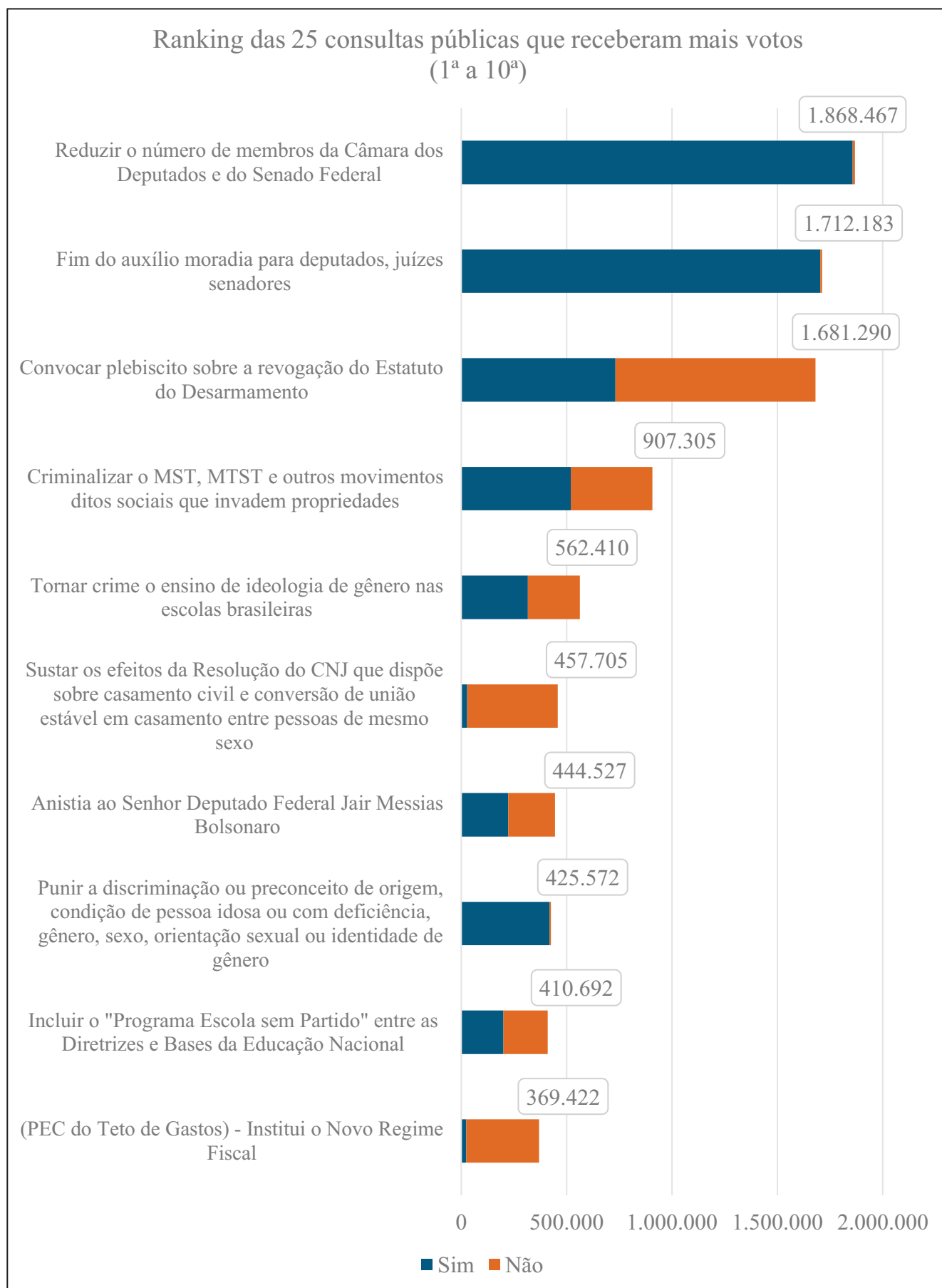


Figura 21. Ranking das 25 consultas públicas que receberam mais votos (1ª a 10ª).

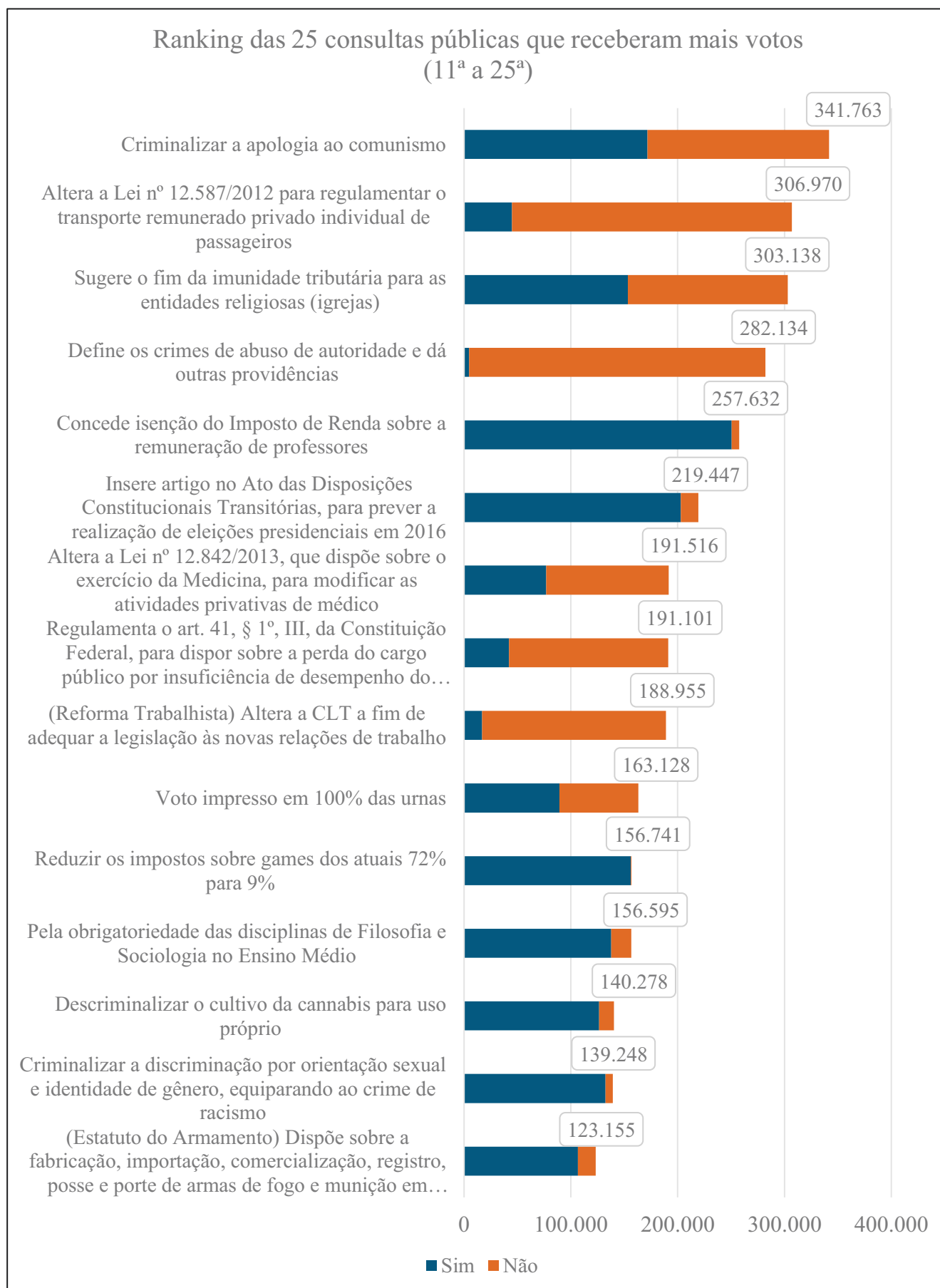


Figura 22. Ranking das 25 consultas públicas que receberam mais votos (11ª a 25ª).

Com relação aos temas mais votados, importante observar que grande parte deles foi alçado ao topo da lista em decorrência dos debates promovidos pelas eleições presidenciais no Brasil, realizadas em outubro de 2018. Dados revelam que a interação dos cidadãos com a ferramenta de consulta pública tem aumentado ao longo dos anos, no entanto, a mobilização atingiu seu pico nas proximidades das eleições, como se pode verificar no gráfico representado pela figura abaixo:

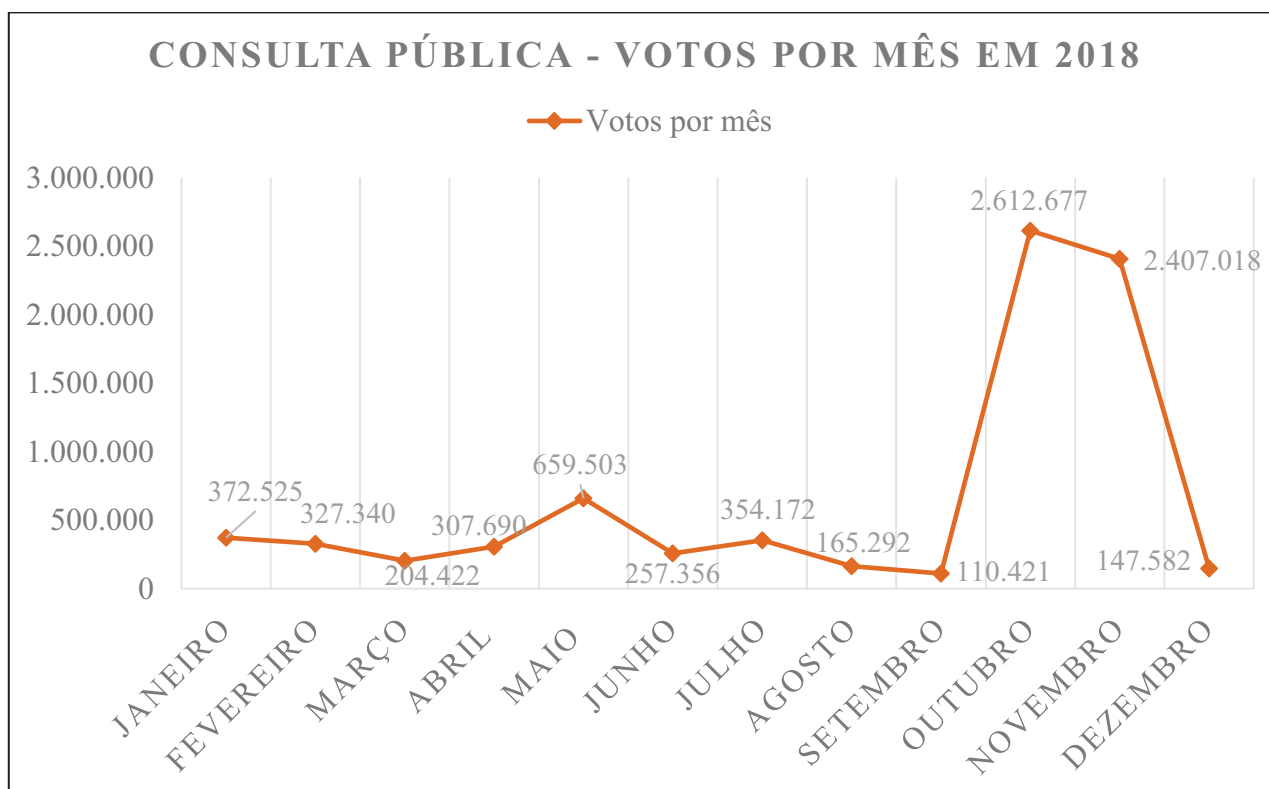


Figura 23. Votos por mês nas consultas públicas, em 2018.

O mês das eleições registrou o maior número de votos não só do ano de 2018 como também de toda a história das consultas públicas realizadas na plataforma e-Cidadania. Notícias revelam que o número de acessos à consulta do Senado foi tão grande que, na semana após a eleição, o *site* ficou instável e saiu do ar algumas vezes⁵⁸⁵. Conforme divulgado pela BBC, parte da explicação para o aumento das votações foram correntes de *WhatsApp* e *posts* em outras redes sociais mobilizando pessoas a votarem sobre determinados temas. Conforme indicado por Alisson Bruno, coordenador do programa, “não é a primeira vez que isso acontece: sempre que a discussão sobre um assunto polêmico esquenta e há algum projeto sobre ele em tramitação no

⁵⁸⁵ Reportagem da BBC: “Enquetes do Senado batem recorde após eleições, mas têm pouco efeito prático no Congresso”, 12. Nov. 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-46184250>

Senado, surgem correntes de mobilização para que as pessoas votem nas respectivas enquetes”⁵⁸⁶. Neste sentido, as consultas públicas podem ser tomadas como uma espécie de “termômetro” da opinião dos participantes da plataforma. Verifica-se que essas enquetes, em certa medida, adquiriram a função de indicar os temas que estão no foco de atenção de parte da sociedade, assim como de permitir que o público possa comunicar, mesmo que de forma simbólica, suas preferências ao Parlamento⁵⁸⁷.

No entanto, convém observar que, assim como geralmente ocorre em plebiscitos e referendos, essas consultas baseadas em respostas binárias “sim ou não”, geralmente refletem a polarização política sobre temas polêmicos que circulam no debate público. Neste sentido, a reportagem da BBC também indica que na semana após a eleição, “viralizaram” as enquetes do projeto sobre a criminalização da "apologia ao comunismo", da realização de um plebiscito sobre a revogação do Estatuto do Desarmamento, da criminalização do Movimento Sem Terra e do projeto Escola Sem Partido. Estes temas encontram-se dentre os que foram objeto de maior divisão entre os votantes, conforme indicado na figura a seguir:

⁵⁸⁶ Reportagem da BBC: “Enquetes do Senado batem recorde após eleições, mas têm pouco efeito prático no Congresso”, 12. Nov. 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-46184250>

⁵⁸⁷ Neste aspecto, cabe observar, é claro, que não se pode tomar os resultados das consultas como representativos da opinião da sociedade. Dentre vários motivos, o de que apenas uma parcela do público vota nessas consultas. Conforme indicado por Danilo Cersosimo, diretor do instituto de pesquisas Ipsos, “não há, por exemplo, qualquer controle sobre a amostragem das pessoas que respondem às perguntas para garantir que seja representativa da população como um todo, como ocorre com pesquisas de opinião, que devem atender a critérios técnicos para garantir que a parcela de pessoas ouvidas corresponda ao conjunto total dos cidadãos”. Fonte: Reportagem da BBC: “Enquetes do Senado batem recorde após eleições, mas têm pouco efeito prático no Congresso”, 12. Nov. 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-46184250>

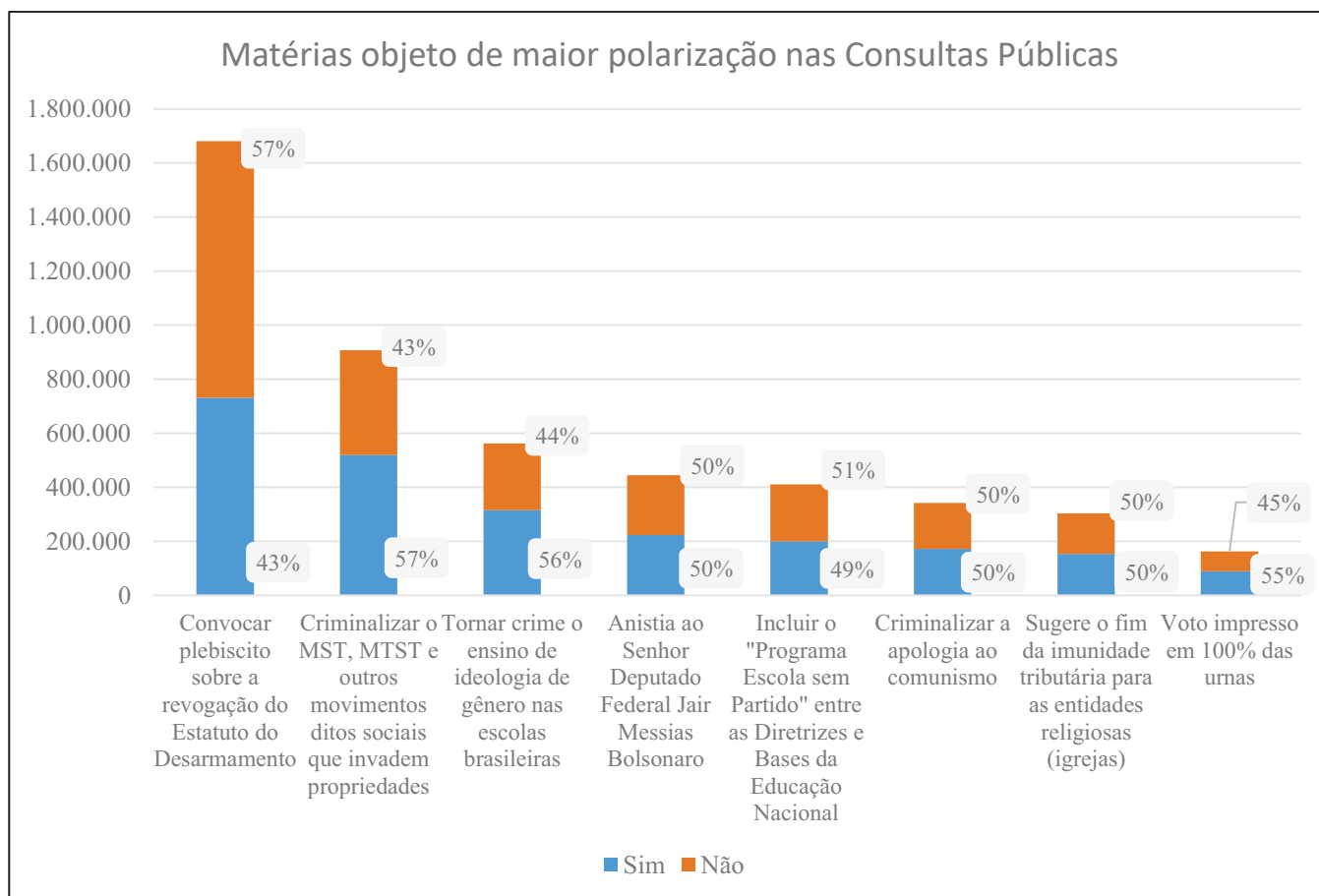
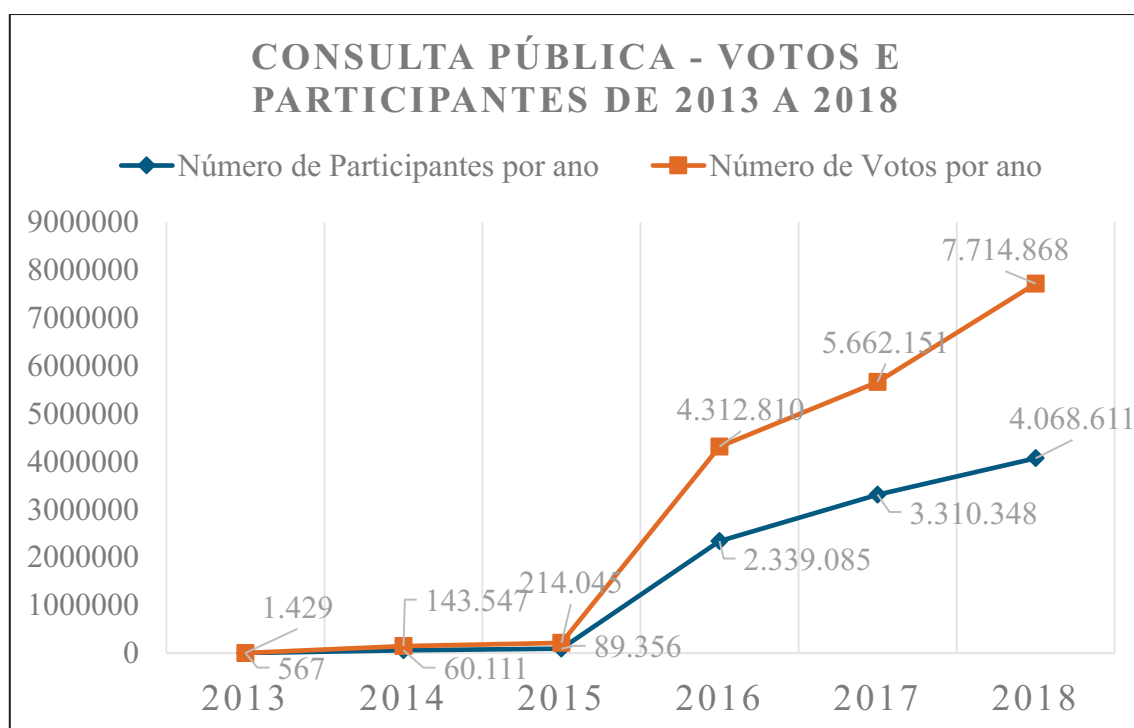


Figura 24. Matérias objeto de maior polarização nas Consultas Públicas.

A partir do gráfico acima, pode se observar que, dentre as 25 proposições mais votadas na plataforma, 8 apresentam resultados bastante divididos. Neste grupo encontram-se as seguintes proposições: revogação do Estatuto do Desarmamento, a criminalização do Movimento sem Terra, a criminalização do ensino de “ideologia de gênero” nas escolas, a implementação do programa “Escola sem Partido”, a criminalização da apologia ao comunismo, o fim da imunidade tributária para entidades religiosas e o voto impresso em 100% das urnas. Verifica-se que a maioria dos temas se relacionam com propostas e debates levantados no período eleitoral pelo presidente eleito, Jair Bolsonaro. Neste ponto, verifica-se que a ferramenta de consulta pública acabou se tornando, de certo modo, um espelho da polarização e do radicalismo político que permeou as eleições presidenciais de 2018 no Brasil, considerada como a mais polarizada da história do país⁵⁸⁸.

⁵⁸⁸ **Mais informações na reportagem da BBC: Eleições 2018: Cinco fatos que provam que Brasil vai às urnas para disputa sem precedentes. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-45760999>**

A maior utilização da plataforma no período eleitoral também é um indicativo de que, culturalmente, existe uma tendência da sociedade em se mobilizar politicamente apenas em momentos determinados, como, por exemplo, no período das eleições. Essa é uma tendência que plataformas de *crowdlaw*, de maneira geral, buscam amenizar, pelo fato de conferirem alternativas para que os cidadãos participem da política para além do período eleitoral e, preferencialmente, em diversos momentos do processo de elaboração das leis. Verifica-se que, independentemente do *boom* das consultas públicas no período das eleições presidenciais de 2018, a interação dos cidadãos com essa ferramenta vem crescendo consideravelmente desde sua criação, em 2013 – como demonstrado pelo gráfico a seguir:



Figura

25. Votos e participantes nas consultas públicas de 2013 a 2018.

Embora se entenda que a dinâmica de votações proposta pela consulta pública não seja a melhor maneira de se explorar a participação social no processo de elaboração das leis, pode-se dizer que ela é a ferramenta mais popular da plataforma e-Cidadania e, portanto, a que atrai maior atenção do público⁵⁸⁹. Neste sentido, essa ferramenta pode ser uma maneira de despertar

⁵⁸⁹ Esta característica também foi citada na matéria da BBC. “As enquetes são inegavelmente sua face mais popular e a que costuma atrair a maior participação”. Reportagem da BBC: “Enquetes do Senado batem recorde após eleições, mas têm pouco efeito prático no Congresso”, 12. Nov. 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-46184250>

o interesse dos cidadãos pela participação, estimulando-os a buscar informações sobre o andamento das proposições de seu interesse, e, inclusive, levando-os a conhecer também as outras ferramentas de interação e participação disponíveis na plataforma e-Cidadania.

Acredita-se também que, muito embora atualmente não haja uma definição de objetivos claros para essa ferramenta, ela pode vir a ser utilizada como um mecanismo de “pressão popular” para impulsionar o andamento de determinadas proposições ou impulsionar o debate público sobre determinado assunto no Parlamento. Poderia se criar, por exemplo, procedimentos estabelecendo um quórum mínimo de votos favoráveis na consulta para que o tema seja objeto de audiência pública nas Comissões. Assim, esses mecanismos de votação não precisam ser pensados necessariamente para influenciar o resultado final do processo (aprovação ou rejeição do projeto de lei), mas podem ser úteis como ferramentas de acompanhamento e impulsionamento de propostas, principalmente aquelas derivadas de iniciativa popular, por exemplo. Para melhor exemplificar o argumento, alguns casos podem ser citados a seguir.

A pesquisa verificou que, dentre as 25 (vinte e cinco) proposições mais votadas, 12 (doze) são derivadas de ideias legislativas enviadas por cidadãos⁵⁹⁰. Chama atenção, portanto, o fato de que 48% das proposições mais votadas não sejam de autoria de nenhum parlamentar, mas de ideias advindas de fora do Parlamento. Sabe-se que, muito embora não haja objetivos claramente definidos para essa ferramenta, parece razoável argumentar que os cidadãos votantes imaginam que podem influenciar de alguma maneira, seja na aprovação ou rejeição dos projetos, seja impulsionando ou desestimulando o seguimento dessas propostas no Parlamento. Acredita-se que um bom momento para isso ocorrer seria na etapa em que uma sugestão legislativa dos cidadãos aguarda o parecer da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa para se transformar (ou não) em projeto de lei. A mobilização social em torno do tema, poderia ser utilizada como forma de “pressão popular” para a Comissão debater a proposta através da convocação de audiência pública ou mesmo acelerar a emissão de parecer sobre o tema.

No caso da SUG 30/2017 - que propõe o fim do auxílio moradia para deputados, juízes e senadores – foi feito pedido de audiência pública sobre o tema em dezembro de 2017. No

⁵⁹⁰ Tabela com o andamento dessas proposições se encontra nos Anexos deste trabalho.

entanto, o pedido foi recentemente arquivado, em dezembro de 2018⁵⁹¹, sem que a audiência tivesse ocorrido. Observa-se que, muito embora o pleito pelo “fim do auxílio moradia” seja o 2º tema mais votado nas consultas públicas, registrando mais de 99% de votos favoráveis, ainda não ocorreu até o presente momento qualquer debate oficial no Senado sobre a matéria. Segundo o andamento atual⁵⁹², o tema ainda aguarda parecer da Comissão e, a despeito da intensa mobilização, o pedido veiculado por mais de 1,7 milhão de eleitores⁵⁹³ ainda não recebeu nenhum *feedback* do Parlamento, já que sequer a audiência pública requerida foi realizada. Espera-se que a popularidade da matéria revelada pela consulta pública possa funcionar como um mecanismo de pressão social para que a CDH retome os trabalhos sobre a matéria, de modo que o Parlamento, adote, enfim, providências destinadas a implementar o debate institucional sobre a questão.

Situação similar ocorreu com a SUG 2/2015, que sugere o fim da imunidade tributária para as entidades religiosas (igrejas). A sugestão se encontra disponível para parecer da CDH desde julho de 2015. Neste período de tempo, foram designados 5 Senadores diferentes para relatar a matéria⁵⁹⁴, tendo em vista que a relatoria sempre era devolvida para redistribuição. Finalmente, em março de 2018, foi designado o atual relator Sérgio Petecão, que, em seguida, apresentou um requerimento de audiência pública sobre o tema. No documento, o Senador não faz menção aos resultados da consulta pública, mas aponta como justificativa do pedido, a de que a matéria “tem despertado grande interesse em diversos segmentos da sociedade organizada” e que por isso, “sem a menor dúvida, acredita na necessidade de um debate mais amplo no âmbito desta Casa da Federação”. Ocorre que, muito embora tenha sido realizado o pedido de audiência em abril de 2018, esta não ocorreu até o momento, assim como ainda não foi indicada a lista das pessoas a serem convocadas para o debate⁵⁹⁵.

Verifica-se que em ambos os casos, a consulta pública poderia servir, ao menos, como um mecanismo para se solicitar urgência na apreciação do tema ou, por exemplo, para se exigir a realização de audiências públicas nas Comissões.

⁵⁹¹ Em relação ao arquivamento, consta no *site* do Senado a seguinte informação: “Em virtude do fim da legislatura atual, conforme o art. 332 do Regimento Interno do Senado Federal e as orientações contidas no Ato da Mesa do Senado Federal nº 2 de 2014, o RDH 173/2017 é arquivado”.

⁵⁹² Andamento verificado no dia 23 de dezembro de 2018.

⁵⁹³ Conforme indicado no relatório do E-cidadania de 17 de novembro de 2018, 1.703.360 participantes se posicionaram favoravelmente à SUG 30/2017, que propõe o “fim do auxílio moradia a deputados, juízes e senadores”.

⁵⁹⁴ Randolfe Rodrigues (08.2015); Eduardo Amorim (09.2015); Marcelo Crivella (10.2015); José Medeiros (08.2016); Sérgio Petecão (03.2018).

⁵⁹⁵ No requerimento, o Senador menciona que o rol de convidados seria “ofertado oportunamente” perante o Colegiado.

3.3.3.3 - Comparação da Consulta Pública com os instrumentos tradicionais: Plebiscito e Referendo

Pode-se dizer que a ferramenta de consulta pública criou espécies de plebiscitos/referendos consultivos⁵⁹⁶ para todas as proposições em trâmite no Senado. Nota-se que, apesar dessas consultas também seguirem um modelo binário de respostas - “sim ou não” - geralmente adotado por plebiscitos e referendos, acabaram trazendo algumas características diversas do modelo tradicional, como as indicadas a seguir: i) os cidadãos votam nas matérias conforme seu interesse em manifestar opinião sobre o assunto; ii) a participação é *invitational* e não obrigatória; iii) não há limitação temática; iv) permite que os cidadãos votem em todo e qualquer projeto de lei em trâmite; v) a mobilização social acaba selecionando, por si só, os assuntos de maior interesse dos participantes ou os mais polêmicos.

Essas características podem ser contrastadas com os elementos geralmente encontrados em plebiscitos e referendos tradicionais. Geralmente, consultas tradicionais em meio físico: i) se destinam à convocar, em um momento específico, a totalidade dos cidadãos do ente federativo; ii) necessariamente há uma limitação temática, bem como a vedação de participação no que tange a determinadas matérias; iii) não permite a participação permanente no processo legislativo; iv) a participação depende de autorização do Congresso; v) a participação não pode ser realizada conforme o interesse da cidadania, mas apenas conforme a determinação do Legislativo.

No entanto, outras características de plebiscitos e referendos tradicionais acabam permanecendo na ferramenta de consulta pública *online*, como, por exemplo: i) a definição do problema e as alternativas de “solução” são previamente determinadas pelo Parlamento (se rejeita ou aprova um projeto pronto); ii) a decisão é realizada através de uma votação simples entre “sim ou não”; iii) problemas complexos precisam ser reduzidos a perguntas e respostas simples para que sejam tratados por este tipos de consultas; iv) para participar, os cidadãos precisam rejeitar ou aprovar “pacotes prontos”, de modo que a resposta dada não

⁵⁹⁶ Quanto a este aspecto, lembre-se que, conforme explorado no capítulo 2, os plebiscitos e referendos podem ser vinculantes ou consultivos. No caso de consultas vinculantes, o poder público é obrigado a acatar o resultado do voto popular e tomar as medidas necessárias para a sua efetivação. Já no caso de plebiscitos e referendos consultivos, os órgãos competentes não precisam levar em consideração o resultado das consultas para a tomada de decisão, o que, no entanto, não elimina o seu viés de “pressão popular”.

necessariamente condiz com sua “opinião” sobre o tema; v) não há possibilidade de influência da cidadania na abordagem do problema e na inclusão de novas alternativas para a solução.

Diante disso, entende-se que, para uma reformulação do modelo tradicional de plebiscitos e referendos, é necessária mais do que uma digitalização dos processos de consulta, mas como já abordado anteriormente, uma mudança mais profunda na dinâmica da participação. Ideal seria estudar modelos alternativos que possibilitem que as consultas ao público apresentem um formato mais deliberativo ou que as votações apresentem opções que não sejam limitadas ao tradicional “sim ou não”. Isto demanda, necessariamente, a experimentação de novas fórmulas e modelos de participação, atividade que se torna possível com as plataformas de *crowdlaw*. Neste sentido, o *site* da Câmara dos Deputados, por exemplo, está implementando uma ferramenta de consulta pública similar à do e-Cidadania que, no entanto, apresenta a oportunidade do participante votar em alternativas mais abrangentes que o tradicional “sim ou não”, além da possibilidade de os cidadãos fazerem comentários.

Um outro exemplo de formato mais aberto de referendo *online* foi experimentado pela plataforma *Plebiscito Digital* para prover uma votação simbólica no caso do acordo de paz entre o governo da Colômbia e as FARC⁵⁹⁷. Neste caso, em vez de dar opções binárias aos eleitores, cada eleitor tinha 100 votos, os quais poderiam distribuir para qualquer uma das 7 alternativas disponíveis no referendo⁵⁹⁸.

Outro exemplo de formato inovador para se realizar consultas ao público é o mecanismo de redação colaborativa de leis. No Brasil, ele é aplicado pela plataforma e-Democracia, através da ferramenta Wikilegis. Como já citado anteriormente por este trabalho, o Wikilegis permite que os participantes apoiem ou rejeitem trechos específicos do projeto de lei, o que, certamente, constitui uma inovação ao formato tradicional de plebiscitos e referendos, em que, geralmente, o cidadão precisa aprovar ou rejeitar integralmente um projeto pronto. No Wikilegis, não é necessário aprovar ou rejeitar o texto por inteiro, mas é possível concordar e discordar com partes dele, assim como sugerir uma nova redação.

⁵⁹⁷ A plataforma teve como objetivo possibilitar a manifestação simbólica dos cidadãos colombianos que, por estarem fora do país, não puderam participar do referendo oficial, à época.

⁵⁹⁸ Mais informações em: <https://www.latinno.net/pt/case/5134/>

Exemplo de formato deliberativo de consulta ao público é o da Plataforma francesa *Parlement & Citoyens*⁵⁹⁹. Com a mesma finalidade do Wikilegis brasileiro, também visa a elaboração colaborativa de projetos de lei, no entanto, através de método distinto. As consultas são organizadas por parlamentares que querem envolver os cidadãos na elaboração de seu projeto de lei. Cada consulta visa coletivamente pesquisar as causas e soluções para um problema específico. Os representantes definem a agenda do processo de consulta, ou seja, colocam na plataforma os temas que serão objeto de discussão. Os cidadãos podem ajudar na *definição do problema*, na *busca por soluções* e na *avaliação das soluções propostas*. Uma vez encerrada a consulta, um resumo das contribuições é publicado no *site* e um debate em vídeo é organizado com o parlamentar. No final do processo, um relatório conclusivo explica *se, quando e como* a contribuição do cidadão foi incorporada ao projeto de lei resultante.

Esses formatos podem ser mecanismos aptos a amenizar a polarização geralmente existentes em plebiscitos e referendos, assim como podem levar a formas de contribuição mais consciente do público. Esses casos foram citados apenas como alguns dos exemplos de como as plataformas de crowdlaw podem, de forma geral, desencadear processos de experimentação e reformulação dos procedimentos participativos.

⁵⁹⁹ <https://parlement-et-citoyens.fr/>

3.3.3.4 - Ferramentas similares em outros países

A plataforma *Mi Senado*, implementada pelo Legislativo federal da Colômbia, também possui uma ferramenta de interação que permite que os cidadãos votem nos projetos de lei em trâmite. No entanto, a votação se concentra sobre os projetos que se encontram para discussão e votação em plenário⁶⁰⁰. As notificações *push* alertam os usuários para quando as sessões plenárias estão programadas para ocorrer. A partir disso, os participantes podem acompanhar as sessões ao vivo, fornecer seus comentários e votar nos projetos de leis em tempo real. Os votos do público são apenas sugestivos, não possuindo vínculo legal⁶⁰¹.

No Chile, a plataforma *Senador Virtual* também permite que a sociedade vote em projetos de lei que estejam tramitando no Senado. Além de se posicionarem a favor ou contra o projeto, os participantes também são convidados a fundamentar suas posições. A participação não é vinculativa e o resultado é entregue às comissões especializadas e aos senadores. Conforme indicado pelo ParlAmericas, a ferramenta tem servido para medir o grau de interesse que suscita determinado projeto de lei, no entanto, um dos problemas identificados foi o fato de que alguns usuários não entenderam que o caráter de seus votos não é vinculativo⁶⁰². Acredita-se que este também seja um dos problemas da ferramenta de consulta pública implementada no Brasil.

Na Argentina, foi desenvolvida a plataforma *DemocracyOS*⁶⁰³ por iniciativa da sociedade civil. Quando um projeto de lei é levado ao congresso na Argentina, o DemocracyOS é usado para traduzir e explicar, em linguagem simples, o conteúdo e os objetivos da nova regulamentação. Os cidadãos também podem discutir e votar diretamente no projeto, usando o *site* ou o aplicativo para celular. Em 2012, o *DemocracyOS* fundou um partido político, o *Net Party*, cujos representantes eleitos se comprometeram a seguir as orientações dos cidadãos indicadas na plataforma⁶⁰⁴.

⁶⁰⁰ Conforme indicado no *site*, se trata do primeiro aplicativo no mundo que permite aos cidadãos acompanharem as sessões plenárias em tempo real e interagirem com os senadores

⁶⁰¹ Mais informações disponíveis em: <https://catalog.crowd.law/>

⁶⁰² Boas práticas de transparência e participação cidadã nos poderes legislativos das américas, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, ParlAmericas, Canadá, 2017, p. 39. Disponível em: <http://www.parlAmericas.org/uploads/documents/Boas%20Pr%C3%A1ticas%20nos%20poderes%20legislativos%20das%20Am%C3%A9ricas.pdf>

⁶⁰³ Desenvolvido pela *Democracia en Red*, uma organização sem fins lucrativos com sede em Buenos Aires, Argentina. Disponível em: <http://democracyos.org/>

⁶⁰⁴ Mais informações disponíveis em: <https://catalog.crowd.law/>

3.3.4 - Fase Final do Processo Legislativo: Pauta Participativa

Pauta Participativa		<i>Participação</i>
<i>Tarefa</i>	Qual é a tarefa participativa?	Voto/opinião
<i>Método</i>	O que o processo envolve?	Consulta
<i>Estágio</i>	Em que estágio do processo legislativo a participação é solicitada?	Fase final: Definição da “pauta” do plenário
<i>Estrutura legal</i>	A iniciativa está sujeita a um procedimento legal formalizado?	Não. Procedimento em fase de experimentação
<i>Avaliação de impacto</i>	Existe um processo de avaliação para aferir o impacto da iniciativa?	Não

Tabela 10. Características da Pauta Participativa.

A pauta participativa é uma ferramenta criada com a finalidade de permitir que os cidadãos possam influenciar na escolha dos assuntos a serem deliberados pelo plenário da Câmara dos Deputados. A ferramenta foi implementada em 2017 e ainda se encontra em fase de experimentação. Conforme indicado em entrevista realizada com Cristiano Ferri⁶⁰⁵, coordenador da plataforma e-Democracia, houve uma reunião do *LabHacker* com a Presidência da Câmara dos Deputados, momento em que o Presidente, deputado Rodrigo Maia, teria concordado em flexibilizar a agenda de votação da Casa, a partir das sugestões veiculadas através da Pauta Participativa.

⁶⁰⁵ Entrevista realizada em 10 de dezembro de 2018 com Cristiano Ferri Soares de Farias, coordenador do Laboratório Hacker e da plataforma e-Democracia.



Figura 26. Ferramenta Pauta Participativa no *site* do e-Democracia.

Conforme veiculado no *site*, a proposta da ferramenta é de que “ao final do período de consulta (2 semanas), a Câmara colocará em pauta os projetos de cada tema que tenham obtido o maior saldo positivo de votos, ou seja, votos favoráveis menos votos contrários”⁶⁰⁶. Para o teste inicial, foram definidos três temas principais (política, segurança e saúde). A partir disso, o Presidente da Casa convocou os deputados das Comissões relativas a cada um dos temas previamente definidos para indicarem os projetos que seriam encaminhados para votação na Pauta Participativa⁶⁰⁷. Política e saúde contaram com 5 projetos cada, enquanto que seis projetos foram selecionados para o tema da segurança. A partir da seleção prévia realizada pelos deputados, os projetos foram disponibilizados para votação do público na plataforma e-Democracia, do dia 12 ao dia 27 de setembro de 2017. O experimento também contou com a avaliação de três observadores externos⁶⁰⁸, com experiência no tema de participação digital, que contribuiriam com sugestões e críticas. As votações foram realizadas conforme o seguinte método:

(...) cada participante tem o direito de escolher até dois projetos em cada tema colocado em consulta; se escolher dois, ganha o direito de indicar um projeto que, em sua avaliação, não deve ser colocado em pauta. O projeto vencedor em cada tema é aquele que conseguiu o maior saldo de votos⁶⁰⁹.

⁶⁰⁶ Trecho da informação disponível no *site*: <https://edemocracia.camara.leg.br/pautaparticipativa/>

⁶⁰⁷ Entrevista realizada em 10 de dezembro de 2018 com Cristiano Ferri de Farias, coordenador do Laboratório Hacker e da plataforma e-Democracia.

⁶⁰⁸ Dentre eles, Fabiano Angélico da ONG Transparência Internacional; Marisa Von Bülow, do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (UNB) e Rafael Cardoso Sampaio, do Grupo Comunicação e Participação Política da Universidade Federal do Paraná (COMP-UFPR).

⁶⁰⁹ Trecho da informação disponível no *site*: <https://edemocracia.camara.leg.br/pautaparticipativa/>

Com base nisso, um ponto importante a ser ressaltado em relação à Pauta Participativa é que esta ferramenta se baseia em um sistema diferenciado de votação, denominado Democracia 2.1 (D21). Diferentemente de votações majoritárias, em que prevalece a opção que recebe mais votos, o sistema D21 pretende que a opção selecionada seja aquela que obtenha o “maior consenso dentre os participantes”. Este novo método, desenvolvido pelo matemático Karel Janeček⁶¹⁰, parte do princípio de que “as segundas opções tendem a ser mais consensuais dentro do grupo, enquanto as primeiras tendem a ser mais particulares a cada indivíduo”⁶¹¹. O objetivo de aplicação desse novo método é o de justamente identificar os projetos de lei que tenham maior consenso entre a população para serem colocados em votação na Câmara dos Deputados⁶¹².

3.3.4.1 - Resultados da Pauta Participativa

No quesito Política⁶¹³, a opção com maior saldo de votos foi o PRC nº 235/2017 - projeto de alteração do Regimento Interno da Câmara, destinado a estabelecer regime especial de tramitação para projetos de lei de iniciativa popular. No âmbito da Segurança⁶¹⁴, o PL nº 3722/2012, que propõe a Revisão do Estatuto do Desarmamento ficou em primeiro lugar dentre as opções oferecidas. Na área da Saúde⁶¹⁵, o projeto selecionado foi o PL 4067/2015, que institui o Revalida - Exame Nacional de Revalidação de diplomas médicos expedidos por universidades estrangeiras.

Verifica-se que, apesar das votações terem sido encerradas em setembro de 2017, cerca de mais de um ano atrás, os projetos escolhidos pelos participantes ainda não foram colocados em pauta para deliberação do plenário. Nota-se que, embora o *site* informe que “a Câmara

⁶¹⁰ Detalhes sobre o sistema D21 podem ser encontrados em artigo do autor publicado em 2016, disponível em: https://uploads-ssl.webflow.com/5a61da42ae3f8f00019b46bd/5a893542d9716c0001a4a80d_d21.pdf E também no *site*: <https://www.d21.me/>

⁶¹¹ Trecho da informação disponível no *site*: <https://edemocracia.camara.leg.br/pautaparticipativa/>

⁶¹² Informação disponível no *site*: <https://edemocracia.camara.leg.br/pautaparticipativa/>

⁶¹³ Foram disponibilizados para votação os seguintes projetos, segundo a ordem do maior saldo positivo: Projeto de Iniciativa Popular (PRC 235/2017); Regime Simplificado de Consultas Populares (PL 7574/2017); Transição de Governos (PLP 381/2017); Lobby (PL 1202/2007); Desincompatibilização de Cargos (PLP 375/2017).

⁶¹⁴ Foram disponibilizados para votação os seguintes projetos, segundo a ordem do maior saldo positivo: Revisão do Estatuto do Desarmamento (PL 3722/2012); Porte de arma no campo (PL 6717/2016); Lei Antiterrorismo (PL 5825/2016); Lei Orgânica da Segurança Pública (PL 6662/2016); Repressão ao Contrabando (PL 1530/2015); Termo Circunstanciado de Ocorrência (PL 1820/2015).

⁶¹⁵ Foram disponibilizados para votação os seguintes projetos, segundo a ordem do maior saldo positivo: Revalida (4067/2015); Lúpus e Epilepsia (PL 7797/2010); Planos de Saúde (7419/2006); Criminalização de pais por falta de tratamento (PL 1019/2011); Obesidade Infantil (1755/2007).

colocará em pauta” os projetos com maior saldo positivo de votos e a Presidência da Casa tenha indicado que iria flexibilizar a agenda para aceitar as sugestões dos participantes da Pauta Participativa, pelo menos por enquanto, essa ferramenta ainda não produziu os impactos esperados. Por outro lado, importante ressaltar que, conforme indicado anteriormente, a Pauta Participativa ainda se encontra em fase de experimentação, não havendo, portanto, nenhuma regulamentação formal que torne as votações no e-Democracia vinculantes para a definição da agenda do plenário.

3.3.4.2 - Discussão

Conforme já abordado no capítulo 2, a decisão sobre os projetos de lei que serão encaminhados para discussão e votação em Plenário é uma atribuição do Presidente da Casa Legislativa (tanto na Câmara dos Deputados como no Senado Federal). Ressalta-se que o poder de definir a “agenda” do plenário é um dos pontos centrais do processo legislativo, tendo em vista que é essa decisão que determina, em última análise, as propostas que terão ou não a chance de serem transformadas em lei⁶¹⁶. Diante disso, a ferramenta de Pauta Participativa traz uma proposta inovadora ao sugerir a descentralização do processo decisório a respeito das matérias que serão votadas em plenário. Pode-se dizer, inclusive, que esta é uma das decisões mais centralizadas do processo legislativo, já que a palavra final é sempre do Presidente da Casa que, pode, a qualquer momento, modificar os projetos a serem votados na “ordem do dia” do plenário⁶¹⁷.

Com base nisso, pode-se dizer que a implementação de uma “pauta participativa”, como sugere a ferramenta, seria uma transformação sem precedentes a ser implementada no processo legislativo brasileiro, permitindo que a cidadania possa adquirir a oportunidade de decidir, em certa medida, *quais* projetos serão votados em plenário e *quando* isso ocorrerá. Verifica-se, portanto, que, se colocada em prática, a ideia experimentada na plataforma e-Democracia pode desempenhar impactos significativos na descentralização do poder decisório no Parlamento.

⁶¹⁶ Cabe observar que o Presidente da República também possui grande poder neste sentido, no caso de Medidas Provisórias e dos pedidos de urgência, que possuem prazos específicos para serem analisados, sob pena de “trancamento da pauta” do Parlamento.

⁶¹⁷ O regimento da Câmara prevê (no artigo 17, I, *s e t*) que o Presidente deve disponibilizar uma agenda mensal aos parlamentares, com a previsão das votações que ocorrerão no mês subsequente. No entanto, não é incomum que o Presidente inclua projetos de “última hora” na Ordem do Dia, alterando a pauta na própria data em que será realizada a discussão e votação em Plenário.

3.4 – Recomendações para o desenvolvimento de Plataformas de *Crowdlaw*

A partir do estudo de vinte e cinco casos ao redor do mundo, o *GovLab* e a Clínica de *Governance Innovation* de Yale desenvolveram algumas recomendações para se implementar estratégias eficazes de *crowdlaw* válidas para todos os estágios do processo legislativo. Segundo a pesquisa realizada, o ponto essencial para o sucesso da prática de *crowdlaw* não é propriamente a escolha da plataforma tecnológica, mas principalmente se o procedimento de participação está bem integrado na dinâmica do processo legislativo⁶¹⁸.

Diferentes pontos no processo legislativo exigem informações adicionais. No início, idéias e propostas sobre o que incluir na minuta poderiam ser mais úteis, ao passo que informações factuais são necessárias para melhorar e validar a minuta de uma lei. As opiniões podem ser desejáveis por toda parte. Finalmente, o Parlamento pode precisar que as pessoas saiam e colem dados sobre o impacto pós-aprovação de uma lei. O que é fundamental é ir além de petições e “sugestões nuas” para extrair informações úteis e gerenciáveis⁶¹⁹.

Como visto ao longo deste trabalho, a *crowdlaw* propõe o engajamento do público nas diversas etapas do processo de elaboração, implementação e avaliação das leis. Mas como migrar de consultas simbólicas para uma participação construtiva? De que modo a voz dos cidadãos pode e deve ser integrada ao processo legislativo? Como uma plataforma de *crowdlaw* deve ser e o que ela exige? A seguir, serão indicadas algumas recomendações para o desenvolvimento de plataformas de *crowdlaw*, tomando como base a pesquisa realizada e as orientações providas pelo relatório do *Govlab* e da Clínica de *Governance Innovation* de Yale⁶²⁰.

1. Ser atrativa para o público e útil para as instituições

É preciso que se considere conjuntamente tanto as necessidades do público quanto as necessidades das instituições. Conforme apontado pelo *GovLab*, os *designers* de *crowdlaw* geralmente se concentram em tornar os processos de contribuição pública mais fáceis para os participantes. No entanto, para que a iniciativa seja bem-sucedida, também é necessário investir

⁶¹⁸ Relatório *Govlab* (NYU) e The Governance Innovation Clinic (Yale), obra citada, 2017, p. 12.

⁶¹⁹ Relatório *Govlab* (NYU) e *The Governance Innovation Clinic* (Yale), obra citada, 2017, p. 21.

⁶²⁰ As recomendações aqui indicadas foram inspiradas a partir das orientações fornecidas pelo relatório citado. Cabe observar, no entanto, que os tópicos indicados foram adaptados e, embora se relacionem, não correspondem, exatamente, às propostas formuladas no relatório do *GovLab* e da Clínica de *Governance Innovation* de Yale. Para uma leitura das orientações originalmente indicadas no relatório, ver: Relatório *Govlab* (NYU) e The Governance Innovation Clinic (Yale), obra citada, 2017 – p. 12-17.

em processos que tornem as contribuições públicas úteis às instituições⁶²¹. Conforme apontado pelo *GovLab*, o engajamento público sem um mecanismo de “aprendizagem institucional” que integre as contribuições externas ao processo é frustrante para todos os envolvidos⁶²².

Neste sentido, verifica-se que a participação não pode ser tomada como um fim em si mesmo, mas deve ser delineada de modo que se torne produtiva tanto para a cidadania quanto para as instituições. Utilizando a analogia mencionada no relatório, pode-se dizer que medidas de transparência sobre os gastos públicos, por exemplo, não produzem, por si só, melhores resultados financeiros ou a redução da corrupção. No entanto, a transparência é essencial para que as instituições possam, a partir dos dados divulgados, serem fiscalizadas, ou possam aprender a usar esses dados para mudar a forma como compram bens e serviços⁶²³. Do mesmo modo, consultas públicas à população não produzem, por si só, melhores leis ou políticas públicas.

É necessário que as instituições aprendam *como* e *quando* usar os dados trazidos pelo público, integrando-os ao processo decisório. No caso da criação de um sistema de peticionamento *online*, por exemplo, muito pouco adiantará investir em métodos para estimular o engajamento cívico caso não sejam também empreendidos esforços na busca de procedimentos que viabilizem um *feedback* institucional às petições enviadas pelo público. Assim, a facilitação do acesso deve sempre considerar a necessidade de processos correspondentes de *feedback*.

⁶²¹ Crowdlaw | 10 Recommendations for Designing Better Crowdlaw Initiatives. Disponível em: <https://crowd.law/crowdlaw-summary-of-recommendations-84694cc723ef>

⁶²² Crowdlaw | 10 Recommendations for Designing Better Crowdlaw Initiatives. Disponível em: <https://crowd.law/crowdlaw-summary-of-recommendations-84694cc723ef>

⁶²³ Relatório *Govlab* (NYU) e The Governance Innovation Clinic (Yale), obra citada, 2017, p. 13.

2. Usar a ferramenta adequada para cada objetivo

Dependendo da fase do processo legislativo ou do objetivo que se almeja com a participação nesta fase, deve ser escolhida a ferramenta que melhor se adequa às finalidades do momento. Para fins de exemplificação, pode-se dizer que, na fase inicial, pode ser mais adequado a implementação de sistemas para envio de ideias e propostas; na fase intermediária, cabe uma consulta aos setores interessados na matéria, para instruir o processo com experiências reais e *expertise*. Na fase final, pode ser aberta a possibilidade dos cidadãos influenciarem na escolha dos projetos que serão votados em plenário. Verifica-se que, em cada fase do processo de elaboração das leis, a participação adquire um tipo de finalidade, demandando ferramentas diferenciadas em cada um desses momentos. O uso de um mecanismo correspondente aos objetivos que se busca atingir é essencial para que a contribuição do público possa efetivamente prover os resultados esperados.

Um processo de engajamento que pergunta às pessoas como elas se sentem sobre um projeto de lei realiza um propósito diferente de um processo que pede, por exemplo, que forneça dados para informar a elaboração da lei ou que os convide a usar telefones celulares para monitorar sua implementação. A escolha do objetivo determinará o que constitui um sistema de sucesso e a informação ou ação que é procurada pelo público. Assim, se o objetivo é obter propostas implementáveis, não peça apenas ideias⁶²⁴.

Quanto a este aspecto, se pode citar o caso do *site* americano de petições *We The People*, implementado durante a Administração Obama para receber ideias dos cidadãos. A ferramenta foi responsável pelo envio de mais de 2 milhões de petições à Casa Branca com mais de 13 milhões de assinaturas que, no entanto, não foram consideradas para a formulação de nenhuma política pública⁶²⁵. A conclusão foi a de que a plataforma não foi bem projetada para melhorar a tomada de decisões, já que não estava aliada a um procedimento definido para “canalizar as informações certas para os formuladores de política corretos”⁶²⁶. Com base no exemplo, pode-se constatar que de nada adianta implementar um processo de consulta ao público se a

⁶²⁴ Relatório *Govlab* (NYU) e The Governance Innovation Clinic (Yale), obra citada, 2017, p. 13.

⁶²⁵ Apenas 162 petições receberam alguma resposta, todavia, nenhuma delas pode ser diretamente relacionada à alguma decisão ou ação substancial tomada pelo governo, além do fato de que quase a metade das petições enviadas faziam requerimentos de ações que se encontravam fora do escopo das prerrogativas presidenciais. No início do processo, eram exigidas 5.000 assinaturas para solicitar uma resposta do Poder Executivo. No entanto, a popularidade do sistema fez com que passassem a ser exigidas 100.000 assinaturas no período máximo de 30 dias. NOVECK, Beth Simone. *Smart Citizens, Smarter State: The Technologies of Expertise and the Future of Governing*. Boston, MA: Harvard University Press, 2015, p. 75.

⁶²⁶ Crowdlaw | 10 Recommendations for Designing Better Crowdlaw Initiatives. Disponível em: <https://crowd.law/crowdlaw-summary-of-recommendations-84694cc723ef>

informação captada não se encontra no formato adequado para ser compreendida ou não chega no tempo certo para que seja considerada no momento da tomada de decisão. Por outro lado, um exemplo de ferramenta bem sucedida foi a implementada pelo Escritório de Patentes dos Estados Unidos – através do programa *Peer to Patent*. Neste caso, a referida agência reguladora pediu aos participantes que fornecessem informações específicas que ajudariam um examinador de patentes a verificar se determinada invenção atendia aos critérios necessários para que fosse patenteada. Nota-se que, neste caso, não foi pedida uma opinião genérica do público sobre a patente, uma vez que isso teria sido legalmente irrelevante para o processo de tomada de decisão”⁶²⁷.

3. Explicar claramente *como* participar e os possíveis *efeitos* da participação

Indicar claramente o propósito da participação é um modo de conscientizar os participantes sobre os possíveis efeitos de seu engajamento como também possibilitar que as pessoas possam avaliar se vale a pena investir seu tempo para participar. As pessoas tendem a se engajar quando são informadas sobre as consequências da atividade. Para fins de exemplificação, cita-se o caso da plataforma espanhola *Decide Madrid*. A seção onde os usuários podem fazer propostas é muito mais popular do que a seção de discussão porque as propostas são vinculativas e têm o potencial de criar mudanças, enquanto as discussões são simplesmente fóruns para mais discussão⁶²⁸.

Neste sentido, é importante aliar a participação a um *regramento formal* que estabeleça *qual é o procedimento*, quais são os *objetivos deste procedimento*, que *tipos de contribuição* podem ser oferecidas pelo público, os *efeitos da participação* e os *requisitos para que haja um feedback* da instituição.

Portanto, para se ter um engajamento público bem-sucedido é necessário explicar o processo ao participante e o que lhe está sendo solicitado, incluindo a definição de limites para a ação, como o número de assinaturas necessárias ou o que é necessário para que um comentário seja considerado⁶²⁹.

⁶²⁷ Crowdlaw | 10 Recommendations for Designing Better Crowdlaw Initiatives. Disponível em: <https://crowd.law/crowdlaw-summary-of-recommendations-84694cc723ef>

⁶²⁸ *Crowdlaw: Online Public Participation in Lawmaking*. Relatório do GovLab (NYU) em parceria com The Governance Innovation Clinic (Yale Law School), p. 14. Disponível em: <http://www.thegovlab.org/static/files/publications/crowd-law.pdf>

⁶²⁹ *Crowdlaw: Online Public Participation in Lawmaking*. Relatório do GovLab (NYU) em parceria com *The Governance Innovation Clinic* (Yale Law School), p. 14.

Isso ocorreu, por exemplo, com as Ideias Legislativas, da plataforma e-Cidadania (Senado), estudada por este trabalho. Foi indicado um regramento específico, determinando os requisitos necessários para que a ideia do cidadão fosse analisada pelo Parlamento. Também foi identificado um efeito claro para a participação, que é a possibilidade da ideia enviada ser transformada em um projeto de lei.

4. Divulgar relatórios com dados e estatísticas sobre a participação e seus resultados

Para que seja possível compreender os impactos da participação e espalhar boas práticas é essencial que as plataformas de *crowdlaw* divulguem relatórios com informações sobre as ferramentas e as contribuições do público. Exemplo de plataforma que preenche esses requisitos seria a *GovTogetherBC*⁶³⁰, implementada pela província de Colúmbia Britânica, no Canadá. Conforme indicado pelo *GovLab*, os relatórios divulgados detalham as contribuições do público, estatísticas sobre o processo de participação, assim como as ações do governo tomadas sobre o assunto. A plataforma brasileira e-Cidadania divulga relatórios produzidos automaticamente pelo sistema. Conforme sugerido pelo *GovLab*, um *software* analítico simples pode gerar relatórios a serem utilizados pelos próprios gerenciadores das plataformas, assim como pesquisadores e interessados em estudar o funcionamento e impactos da iniciativa. Quanto a este aspecto, vale a recomendação de que as plataformas divulguem tanto relatórios estruturados e de fácil compreensão do público, como também dados abertos⁶³¹.

⁶³⁰ Disponível em: <https://engage.gov.bc.ca/govtogetherbc/>

⁶³¹ Em resumo, dados abertos podem ser livremente utilizados, reutilizados e redistribuídos por qualquer pessoa. A abertura permite que as pessoas possam explorar estes dados de forma livre. Para serem considerados abertos, os dados precisam seguir oito princípios com as seguintes características: completos; primários; atuais; acessíveis; processáveis por máquinas; disponíveis a todos, sem exceção; sem proprietário; livres de licença. Mais informações em: <http://dados.gov.br/pagina/dados-abertos>

5. Dar um *feedback* ao público sobre os resultados do processo participativo

Conforme apontado pelo relatório do *GovLab*, os funcionários públicos devem responder às contribuições e esforçar-se para comunicar regularmente qual foi a influência da participação do público sobre o processo de tomada de decisão⁶³². Pode-se dizer, inclusive, que o dever de conceder uma resposta ao público está relacionado ao direito de petição que, no caso do Brasil, encontra-se previsto no artigo 5º, inciso XXXIV⁶³³ da Constituição. Compreende-se que o direito de petição aos Poderes Públicos abrange não só a possibilidade dos cidadãos encaminharem pedidos ao Parlamento, como também, logicamente, o correspondente dever do Poder Público em fornecer uma resposta aos pleitos encaminhados.

Quanto a este aspecto, a plataforma *vTaiwan*⁶³⁴ (Taiwan), por exemplo, possui uma ferramenta de deliberação que estabelece a obrigatoriedade do governo adotar as ideias sobre as quais tenha havido consenso ou, ao menos, dar uma resposta sobre o porquê da ideia não ser viável⁶³⁵. Por outro lado, o sistema da plataforma *Irekia*⁶³⁶, implementada na região basca da Espanha, não apresenta parâmetros para se definir quando as propostas dos cidadãos devem receber uma resposta do governo⁶³⁷. A ausência de regras claras quanto aos efeitos da participação é um fator desmotivante ao engajamento.

Diante disso, o relatório do *GovLab* alerta para o fato de que, mesmo que o público seja convidado a participar apenas no início do processo de elaboração de propostas, deve ser criado um mecanismo para compartilhar os resultados finais do processo. Pode-se dizer que, neste aspecto, a plataforma e-Cidadania, por exemplo, informa na página inicial o número de projetos de lei derivados das Ideias Legislativas enviadas pelos cidadãos⁶³⁸. Assim, os participantes podem ter noção do impacto que a sua participação pode gerar no processo.

⁶³² Relatório *Govlab* (NYU) e The Governance Innovation Clinic (Yale), obra citada, 2017, p. 16.

⁶³³ Art. 5º, inc. XXXIV: são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder.

⁶³⁴ Disponível em: <https://info.vtaiwan.tw/>

⁶³⁵ *Crowdlaw: Online Public Participation in Lawmaking*. Relatório do GovLab (NYU) em parceria com The Governance Innovation Clinic (Yale Law School), p. 16. Disponível em: <http://www.thegovlab.org/static/files/publications/crowd-law.pdf>

⁶³⁶ Plataforma implementada na Comunidade Autônoma do País Basco. Disponível em: <http://www.irekia.euskadi.eus/en>

⁶³⁷ Relatório *Govlab* (NYU) e The Governance Innovation Clinic (Yale), obra citada, 2017, p. 16.

⁶³⁸ Cabe observar que o ideal seria que também fossem divulgadas estatísticas sobre a porcentagem de ideias ainda sob análise, rejeitadas, etc.

6. Identificar parlamentares parceiros

É importante identificar e convocar também os parlamentares para se engajarem junto ao público. Legisladores e funcionários do governo podem cooperar, ajudando a moldar os processos participativos para que estes possam atender às necessidades institucionais⁶³⁹. Isso ocorreu com o Marco Civil da Internet, por exemplo, em que o Deputado Federal Alessandro Molon, relator do projeto de lei, atuou conjuntamente com a sociedade, acompanhando as contribuições do público. A partir disso, o deputado encaminhou a proposta de lei à Câmara considerando as diversas contribuições ofertadas pelo público ao longo do processo participativo.

Nota-se que o sucesso de plataformas de *crowdçaw* depende da colaboração e do envolvimento dos parlamentares. Um exemplo de ferramenta que depende da parceria direta da plataforma de *crowdlaw* com os representantes é o Wikilegis, disponível na plataforma brasileira e-Democracia. Como já indicado anteriormente neste trabalho, o Wikilegis permite a redação colaborativa de textos de lei a partir dos projetos disponibilizados pelos Deputados. Nota-se, portanto, que a participação, nesse caso, só é possível a partir da parceria entre a plataforma e o parlamentar autor do projeto.

Verifica-se, no entanto, que embora seja importante o envolvimento parlamentar, este ainda ocorre de forma incipiente. Quanto a este ponto, Cristiano Farias (coordenador do *LabHacker* e servidor da Câmara dos deputados) aponta a dificuldade dos legisladores em manusear e incorporar as ferramentas de interatividade digital na rotina parlamentar. O autor indica que “a forma como os parlamentares têm reagido a esse tipo de interação com a sociedade é absolutamente assimétrica”⁶⁴⁰.

Em pesquisa sobre o portal e-Democracia, acima citado, Farias aponta que, entre junho de 2009 e junho de 2012, por exemplo, apenas 16 parlamentares participaram das atividades, o que corresponde a apenas 3% do universo de 513 deputados⁶⁴¹. De acordo com o relatório do *GovLab*, a parceria com os parlamentares é uma via de mão dupla, já que a partir da colaboração

⁶³⁹ *Crowdlaw: Online Public Participation in Lawmaking*. Relatório do GovLab (NYU) em parceria com The Governance Innovation Clinic (Yale Law School), p. 48.

⁶⁴⁰ FARIA, Cristiano; REHBEIN, Malena. A política de parlamento aberto: uma análise crítica da Câmara Federal brasileira. VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública, 2015, p. 17.

⁶⁴¹Ibid., p. 18.

dos representantes eleitos, os *designers* e administradores do sistema poderão implementar melhorias de modo a tornar a plataforma mais amigável e útil também para os legisladores⁶⁴².

7. Institucionalizar legalmente a participação em cada fase do processo legislativo para que se torne parte da prática padrão

Conforme já abordado neste trabalho, a *crowdlaw* tem como finalidade que a participação seja institucionalizada ao longo do processo de elaboração das leis⁶⁴³. Quanto a este aspecto, mostra-se necessário que os procedimentos participativos disponibilizados pelas plataformas de *crowdlaw* sejam resguardados por uma regulamentação formal, que lhes garanta eficácia jurídica. A regulamentação também se mostra necessária para que a instituição se comprometa em viabilizar as práticas de participação e em integrá-las ao processo legislativo formal – de modo que o engajamento do público adquira condições de gerar impactos relevantes.

Pesquisa realizada pelo *GovLab* indica que as iniciativas de *crowdlaw* que são institucionalizadas pelo Poder Público são mais bem-sucedidas em solicitar *inputs* e prover *feedbacks*⁶⁴⁴. Isto pode ocorrer tanto pelo fato de que são administradas por órgãos do governo, tanto porque estão atreladas a um procedimento legal específico determinando que seja feita a análise das contribuições enviadas pelo público. Verifica-se que, no Brasil, tanto a plataforma e-Democracia como a e-Cidadania possuem regulamentações a elas associadas, embora isto não se verifique para todas as ferramentas disponibilizadas por estes portais⁶⁴⁵. De modo geral, a institucionalização da *crowdlaw* ainda é incipiente e parece estar em processo de expansão.

8. Instituições abertas às reformas tecnológicas, procedimentais e culturais

⁶⁴² *Crowdlaw: Online Public Participation in Lawmaking*. Relatório do GovLab (NYU) em parceria com The Governance Innovation Clinic (Yale Law School), p. 48.

⁶⁴³ ALSINA, Victoria; MARTÍ, José Luis. The Birth of the CrowdLaw Movement: Tech-Based Citizen Participation, Legitimacy and the Quality of Lawmaking. *Analyse & Kritik* 2018; 40(2): 337–358, p. 338.

⁶⁴⁴ Dos 25 casos de *crowdlaw* estudados no relatório, 6 tinham uma lei formalmente associada ao processo. Relatório *Govlab* (NYU) e The Governance Innovation Clinic (Yale), obra citada, 2017, p. 46.

⁶⁴⁵ As ferramentas de Consulta Pública e Ideia Legislativa (da plataforma e-Cidadania) se encontram regulamentadas no âmbito do Senado Federal, respectivamente, pelas Resoluções nº 26/2013 e 19/2015 – embora a consulta pública não possua nenhum procedimento de *feedback* relacionado. Já a plataforma e-Democracia é regulamentada pela Resolução nº 49/2013 da Câmara, assim como o Laboratório Hacker, que administra o portal.

A implementação da *crowdlaw* pode exigir mudanças nos procedimentos legais e na contratação de pessoal habilitado para viabilizar a participação do público. Tais tipos de adaptação institucional à realidade participativa devem ser verificados caso a caso. De todo modo, o importante é que a abertura de canais de participação seja também acompanhada por uma estrutura institucional voltada a processar as contribuições do público. É necessário, portanto, um “fluxo de trabalho”⁶⁴⁶ por parte do órgão legislativo para que a participação seja considerada e integrada aos processos decisórios. Conforme relatado pela pesquisa do *GovLab*, plataformas como a francesa *Parlement & Citoyens* e a taiwanesa *vTaiwan* enfrentam problemas de sustentabilidade e escalabilidade, dada a sua dependência de voluntários⁶⁴⁷. Nota-se que a existência de uma estrutura de pessoal voltada para este fim se mostra essencial para garantir a própria sustentabilidade da plataforma e do processo participativo. Neste aspecto, cabe a reflexão levantada por Farias:

Para serem minimamente eficazes, os processos participativos que ocorrem no estado exigem novas atividades, especialmente por funcionários públicos. Tais atividades implicam novas habilidades e, conseqüentemente, treinamentos específicos. Por exemplo, em um processo de consulta pública digital sobre um anteprojeto de lei (ou processo de regulamentação) em andamento, a equipe responsável por gerenciar este processo deve estar ciente dos comentários e contribuições feitos pelos participantes. Um protocolo básico de resposta para esses comentários é necessário. Além disso, recomenda-se que o processo esteja de alguma forma ligado a discussões em plataformas de redes sociais como o Facebook ou o Twitter, pelo menos como forma de disseminar essa oportunidade de participação para grupos e pessoas interessadas. A conduta dos funcionários públicos nos canais de redes sociais também requer um *modus operandi* muito específico, uma vez que esta tarefa – de interagir nas redes sociais - não é normalmente realizado no dia-a-dia, do ponto de vista ocupacional⁶⁴⁸.

Isso pode exigir, naturalmente, mudanças na dinâmica de contratação e treinamento de pessoal, assim como transformações nas diversas etapas do procedimento formal de elaboração das leis.

9. Criar um laboratório dentro da instituição para gerenciar as atividades participativas

⁶⁴⁶ Relatório *Govlab* (NYU) e The Governance Innovation Clinic (Yale), obra citada, 2017, p. 48.

⁶⁴⁷ *Crowdlaw: Online Public Participation in Lawmaking*. Relatório do GovLab (NYU) em parceria com The Governance Innovation Clinic (Yale Law School), p. 50.

⁶⁴⁸ FARIA, Cristiano. The Challenges Of The Open State: Facilitating Citizens' View And Empowering Their Voices. *Ict Electronic Government Survey*, 2015, p. 260.

A ideia de se instituir um laboratório responsável pelo processo participativo tem como finalidade promover uma estrutura institucional dedicada especialmente a viabilizar o processo participativo. Certamente, uma equipe de profissionais dedicados a gerenciar as atividades de engajamento cívico é necessária para que sejam processadas as contribuições geradas pelo público, para o desenvolvimento de métodos destinados a simplificar a participação, assim como acelerar a taxa de resposta do governo⁶⁴⁹ aos *inputs* dos participantes. Essa é, inclusive, uma prática recomendada pela OCDE:

Os países também devem desenvolver uma base sólida para iniciativas de participação, construindo uma estrutura institucional adequada e fornecendo as capacidades necessárias aos funcionários públicos para implementá-las. Isso pode incluir a identificação ou a criação de um escritório encarregado da coordenação geral de iniciativas de participação, um documento político abrangente para definir as características desse escritório e a provisão de incentivos para que os funcionários públicos organizem esses processos para que os cidadãos também participem⁶⁵⁰.

A implementação de um laboratório também deve ter como objetivo o de conferir maior autonomia e flexibilidade aos processos participativos. A equipe deve estar atenta para que possa avaliar as melhores práticas e adaptar a participação às necessidades do público e do governo⁶⁵¹. A experiência brasileira de criação do Laboratório Hacker na Câmara dos Deputados é citada como exemplo mundial, neste sentido⁶⁵². No caso da cidade de Madrid, na Espanha, também foi criado um laboratório pela Assembleia Regional, o “*Open Assembly Lab*”. Conforme sugerido pelo *GovLab*, o laboratório deve ter a capacidade e autoridade para projetar, testar, implementar e desenvolver práticas de engajamento público⁶⁵³.

⁶⁴⁹ Relatório *Govlab* (NYU) e The Governance Innovation Clinic (Yale), obra citada, 2017, p. 50.

⁶⁵⁰ No original, em inglês: “*When designing and implementing citizen participation initiatives, countries need to be clear about their objectives, define the correct scale, identify the appropriate stakeholders, choose the right mechanisms and tools, and inform stakeholders about the possibilities to engage as well as about the eventual outcomes. Countries must also develop a solid foundation for participation initiatives by building an adequate institutional framework and providing the capacities needed by civil servants to implement them. This may include the identification or creation of an office in charge of the overall coordination of participation initiatives, an overarching policy document to define their characteristics, and the provision of incentives for public officials to organise them and for citizens to take part in them. Greater efforts need to be made to evaluate citizen participation initiatives and analyse their costs and benefits, under which conditions they provide the best added value and, last but not least, their limitations in terms of representativeness and contribution to the democratic life of the institutions that implement them*”. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (2016). *Open Government: The global context and the way forward - Highlights 2016*, p. 13. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/open-gov-way-forward-highlights.pdf>

⁶⁵¹ *Crowdlaw: Online Public Participation in Lawmaking*. Relatório do GovLab (NYU) em parceria com The Governance Innovation Clinic (Yale Law School), p. 18. Disponível em: <http://www.thegovlab.org/static/files/publications/crowd-law.pdf>

⁶⁵² Relatório *Govlab* (NYU) e The Governance Innovation Clinic (Yale), obra citada, 2017, p. 50.

⁶⁵³ Relatório *Govlab* (NYU) e The Governance Innovation Clinic (Yale), obra citada, 2017, p. 11.

Esta seria uma melhor opção do que o caminho tradicional de se estabelecer um rol fechado de procedimentos participativos determinados⁶⁵⁴. A criação de laboratórios para a elaboração e atualização dos processos participativos também permite que a participação não fique “engessada”. O intuito é o constante aprimoramento e atualização das ferramentas de *crowdlaw*, adequando-as à realidade social, à capacidade das instituições e ao cenário tecnológico, sempre em constante mutação.

10. Experimentação: testar o que funciona e repetir boas práticas

Como dito, a *crowdlaw* não propõe um modelo fechado de participação cívica, mas sim a experimentação de novos modelos de contribuição do público, que possam ser integrados ao processo de elaboração das leis. A regra da “tentativa e erro”, implementada nos experimentos científicos pode ser incorporada aos processos participativos. Afinal, todas as iniciativas de *crowdlaw* surgiram a partir da experimentação, portanto, o ideal é que a institucionalização formal dessa prática não mine a oportunidade de se continuar testando novos mecanismos de *crowdlaw*, assim como a necessidade de se atualizar as ferramentas já existentes.

Conforme apontado pelo relatório do *GovLab*, a *crowdlaw* é um fenômeno novo e em expansão. Neste sentido, é recomendada a realização de “projetos pilotos”, para testar novas práticas e verificar se elas se integram de maneira adequada ao processo. Um exemplo de projeto piloto em andamento é a ferramenta de Pauta Participativa da plataforma brasileira e-Democracia que, como visto por este trabalho, ainda se encontra em fase de experimentação. A intenção dos projetos piloto é justamente testar novas práticas, medir sua eficácia e gerar reflexões para o seu aprimoramento⁶⁵⁵.

11. Incentivos para participar (*nudge*)

A participação pode ser incentivada de diversas maneiras, começando por uma explicação clara sobre como participar e por um *design* que convide o público a dar sua

⁶⁵⁴ Relatório *Govlab* (NYU) e The Governance Innovation Clinic (Yale), obra citada, 2017, p. 19.

⁶⁵⁵ Relatório *Govlab* (NYU) e The Governance Innovation Clinic (Yale), obra citada, 2017, p. 29.

contribuição⁶⁵⁶. É importante que o sistema seja claro, intuitivo, simples, e amigável. O ideal é que o participante, ao entrar na plataforma, possa acessar respostas claras para essas perguntas: Porque eu deveria participar? Como eu posso participar? Qual o impacto da minha participação?

Segundo Beth Noveck, a baixa mobilização da sociedade pode ocorrer, em parte, porque os processos de participação disponíveis não são atrativos para o público, o que ela chama de “*poor design*”⁶⁵⁷. Verifica-se que o sucesso de grandes empresas, como a Google, por exemplo, se deve justamente ao fato de que estão sempre testando, experimentando novas estratégias de marketing e de aprimoramento de seus serviços para captar a atenção do público. Para dar um exemplo citado pela autora, a Google testou 41 tons de azul antes de escolher a cor mais atrativa para o link que aparece nos resultados de busca. Diante disso, Noveck levanta a necessidade de se investir em testes de aprimoramento do *design* das plataformas participativas, para que o ato de participar deixe de ser algo difícil e custoso para se tornar uma prática possível e mais estimulante.

Outros autores também indicam que o design das plataformas pode estimular as pessoas a participarem das decisões públicas. Tal ideia está relacionada ao conceito de “*nudge*”, ou, em português, empurrão – um conceito da área de economia comportamental, que foi explorado por Cass Sunstein⁶⁵⁸. É a ideia de que o contexto com o qual o indivíduo interage pode ser desenhado de modo a influenciar psicologicamente em suas ações. Quando aplicado aos processos de participação digital, entende-se que existe um potencial mobilizador do *nudge*.

A aplicação do *nudge* ou “empurrãozinho” nessas plataformas de participação digital pode ser realizada através de várias estratégias, como, por exemplo, as notificações, que relembram o cidadão a participar nos assuntos de sua preferência. Esse mecanismo de notificações (próprio das redes sociais, como Facebook e Instagram) é utilizado, por exemplo, pelo aplicativo Mudamos (desenvolvido pela ITS-Rio para proposição de leis de iniciativa popular).

⁶⁵⁶ “*In other words, make the rationale for participation explicit and “sell” the reasons to participate through both good design and clear explanation*”. *Crowdlaw: Online Public Participation in Lawmaking*. Relatório do GovLab (NYU) em parceria com *The Governance Innovation Clinic* (Yale Law School), p. 14. Disponível em: <http://www.thegovlab.org/static/files/publications/crowd-law.pdf>

⁶⁵⁷

⁶⁵⁸ SUNSTEIN, Cass; THALER, Richard. *Nudge: Improving decisions about Health, Wealth and Happiness*. Yale University Press, New Haven & London, 2008.

Exemplo de *nudge* é também aplicado pela plataforma Bogotá Abierta, na Colômbia⁶⁵⁹. Os moradores de Bogotá colaboram com ideias e propostas a partir dos temas lançados no portal. Pontos podem ser ganhos para comentar ou votar em ideias, bem como para aqueles que tenham a ideia mais votada dentro de cada desafio. Originalmente, os pontos podiam ser trocados por coisas como ingressos para eventos esportivos. Mais recentemente, as recompensas estão alinhadas a oportunidades de promover as ideias dos cidadãos, como reuniões com a equipe de formulação de políticas da cidade.

Também existem estudos voltados à criação de processos de “gamificação” para impulsionar o engajamento cívico. Trata-se de, literalmente, criar jogos de vídeo *game* seja para as pessoas aprenderem como participar, seja para efetivamente contribuírem ao longo do jogo. Conforme indicado por Stephen Goldsmith, *games* “são divertidos, possuem regras bem definidas, o processo é envolvente e as recompensas são imediatas”⁶⁶⁰. Desta maneira, podem ser uma boa ferramenta de *nudge*.

Como exemplo, a cidade de Salem, em Massachusetts, lançou um jogo chamado “*What's The Point*” para incentivar a participação local nos planos de revitalização dos bairros. O jogo buscou ideias dos residentes para melhorias no bairro e premiou os *posts* com moedas virtuais. Os usuários podem investir essas moedas em causas em sua comunidade, e as três principais causas ganham dinheiro real. Assim, os residentes sentiram que cada uma de suas contribuições poderia, no mínimo, beneficiar essas causas e, como resultado, a cidade conseguiu obter um *feedback* valioso⁶⁶¹. Ferramentas como essa tornam uma experiência que poderia ser considerada chata e enfadonha em algo interessante, estimulante. A partir do emprego dessas ferramentas, governos podem transformar o envolvimento da comunidade.

12. Diversificar as oportunidades de engajamento e os participantes

⁶⁵⁹ Disponível em: <https://bogotaabierta.co/> A plataforma ganhou o Prêmio Indigo em 2017, vencendo na categoria de Inovação Digital para o Governo Aberto e foi reconhecido como a melhor iniciativa dos governos digitais da América Latina pela Associação Interamericana de Empresas de Telecomunicações (ASIET) no prêmio Ciudades Digitales.

⁶⁶⁰ GOLDSMITH, Stephen. *Boosting Engagement by Gamifying Government*. Disponível em: <http://www.govtech.com/civic/GT-September-2017-Boosting-Engagement-by-Gamifying-Government.html>

⁶⁶¹ Idem.

Conforme apontado pelo relatório do GovLab, pesquisas empíricas sugerem que as oportunidades de participação, de forma geral, podem não conseguir atrair um público diversificado⁶⁶². Como exemplo, é citada a experiência de elaboração da lei de trânsito *off-road traffic law* na Finlândia. Do total de 186 participantes que contribuíram com ideias para melhorar a lei de trânsito, 86% eram do sexo masculino, a maioria possuía educação formal e a faixa etária dominante era de 35 a 54 anos de idade (46%)⁶⁶³.

Para além do exemplo citado, a pesquisa do *GovLab* aponta que atrair a participação diversificada é um desafio comum a todos casos de *crowdlaw* analisados. Por isso, devem ser empreendidos esforços tanto para fomentar uma participação mais plural no ambiente *online*, quanto para integrar os processos de *crowdlaw* também a oportunidades de participação em meio físico. O relatório recomenda que também sejam oferecidas oportunidades complementares de participação *offline*, garantindo a inclusão daqueles que não tem acesso facilitado à internet ou simplesmente preferem participar presencialmente⁶⁶⁴. Existe ainda uma determinação adicional de que o laboratório teste e avalie que tipo de público é alcançado através de quais canais⁶⁶⁵.

13. Informação e Educação para a cidadania

Para uma participação consciente, é necessário que o público entenda o funcionamento do processo do qual está participando. Por isso, é fundamental que a dinâmica básica de elaboração das leis seja compreendida pelo cidadão comum. Neste sentido, a plataforma *Parlement e Citoyen*, por exemplo, explica onde cada ferramenta de participação se insere no contexto geral do processo legislativo. Além de um entendimento básico sobre o processo legislativo, o cidadão deve ter fácil acesso às deliberações e decisões do Parlamento em relação

⁶⁶² *Crowdlaw: Online Public Participation in Lawmaking*. Relatório do GovLab (NYU) em parceria com The Governance Innovation Clinic (Yale Law School), p. 16. Disponível em: <http://www.thegovlab.org/static/files/publications/crowd-law.pdf>

⁶⁶³ *Crowdlaw: Online Public Participation in Lawmaking*. Relatório do GovLab (NYU) em parceria com The Governance Innovation Clinic (Yale Law School), p. 16. Disponível em: <http://www.thegovlab.org/static/files/publications/crowd-law.pdf>

⁶⁶⁴ Exemplos de iniciativa neste sentido ocorreu no processo de orçamento participativo da cidade de Lisboa, Portugal (<https://www.lisboaparticipa.pt/>), em que o governo viajou por toda a cidade com um ônibus para ajudar a promover a iniciativa e oferecer oportunidades de participação aos residentes locais. Da mesma forma, a plataforma *We the Citizens* da Irlanda (<http://www.wethecitizens.ie/>) estabeleceu reuniões regionais em todo o país para gerar uma amostra geograficamente representativa dos participantes. Mais informações em: Relatório *Govlab* (NYU) e The Governance Innovation Clinic (Yale), obra citada, 2017, p. 24.

⁶⁶⁵ *Crowdlaw: Online Public Participation in Lawmaking*. Relatório do GovLab (NYU) em parceria com The Governance Innovation Clinic (Yale Law School), p. 27.

a determinado projeto de lei sobre o qual possua interesse⁶⁶⁶. Quanto a este aspecto, vale observar que o Laboratório Hacker da Câmara dos Deputados está desenvolvendo o “Projeto Mescuta”, que consiste na criação de um robô que utiliza inteligência artificial para responder perguntas dos cidadãos sobre o processo legislativo e a atividade parlamentar⁶⁶⁷.

14. Segurança e confiabilidade

Pode-se dizer que a questão da confiabilidade quanto à identidade dos participantes é um ponto crítico das plataformas de *crowdlaw*. O cadastro no portal e-Cidadania exige que seja informado apenas o nome completo do cidadão, o Estado de residência, um e-mail válido, e a definição de uma senha de acesso. O sistema de identificação do portal e-Democracia é bastante similar, e exige, além das informações acima, a data de nascimento e o gênero do participante, permitindo que o cadastro também seja realizado através de uma conta válida no Google ou Facebook. Nota-se que as informações requeridas são insuficientes para garantir a credibilidade do sistema e não há qualquer mecanismo de autenticação da veracidade das informações inseridas, já que sequer são exigidos dados formais como número de CPF, RG ou título eleitoral.

Não há um mecanismo de identificação confiável capaz de certificar a real identidade e a unicidade dos cadastros realizados. Quanto a este aspecto, é importante que as plataformas de *crowdlaw* sejam amparadas por mecanismos mais elaborados de identificação dos participantes, para que se possa garantir, por exemplo, a fidelidade dos dados e a legitimidade das votações. Também é preciso assegurar que o *login* via redes sociais não possibilite duplicidade de votos, por exemplo, ou que mecanismos de inteligência artificial, como *bots* ou fraudes venham a deturpar os resultados das contribuições do público. Toda e qualquer plataforma de *crowdlaw* precisa atuar fortemente para garantir que a participação seja real e não fabricada.

Como exemplo de mecanismo de verificação, o relatório do *GovLab* cita a plataforma *Better Reykjavik*, da Finlândia, que realiza a autenticação dos cidadãos se utilizando de uma identidade eletrônica ou senha entregue através do banco *online* dos cidadãos⁶⁶⁸. Este tipo de

⁶⁶⁶ *Crowdlaw: Online Public Participation in Lawmaking*. Relatório do GovLab (NYU) em parceria com The Governance Innovation Clinic (Yale Law School), p. 24.

⁶⁶⁷ Mais informações na página do Facebook do Laboratório Hacker: <https://www.facebook.com/LabHackerCD/>

⁶⁶⁸ *Crowdlaw: Online Public Participation in Lawmaking*. Relatório do GovLab (NYU) em parceria com The Governance Innovation Clinic (Yale Law School), p. 15. Disponível em: <http://www.thegovlab.org/static/files/publications/crowd-law.pdf>

verificação se justificaria pelo fato de que o conselho municipal de Reykjavik é obrigado a considerar, a cada mês, as 12 propostas que receberem mais votos na plataforma. Torna-se necessário, portanto, certificar que cada cidadão possua apenas um cadastro na plataforma e, conseqüentemente, possa votar apenas uma vez em cada proposta. Neste caso, tendo em vista a natureza vinculante do procedimento, é necessário adotar um sistema mais rígido de verificação, evitando que ocorram fraudes nas votações das propostas.

Recentemente, a tecnologia *blockchain* tem sido utilizada para garantir a confiabilidade, segurança e privacidade das mais diversas operações *online*. Também há registros da utilização dessa tecnologia em iniciativas de votação digital e plataformas de *crowdlaw*.

Atualmente, já existem plataformas de *crowdlaw* ao redor do mundo que se utilizam da tecnologia *blockchain* no intuito de conferir credibilidade e segurança a esses processos de participação política. As *startups* australianas *MiVote* e *Vote Flux* são exemplos de plataformas, que, com base no *blockchain*, hospedam uma série de consultas destinadas à formulação colaborativa de políticas públicas⁶⁶⁹. Neste sentido, também foram desenvolvidos variados protocolos de votação eletrônica baseados em *blockchain*, como o *Votebook*⁶⁷⁰, *Bitcongress*⁶⁷¹, *Follow my vote*⁶⁷², *TIVI*⁶⁷³ e *Votewatcher*⁶⁷⁴. No caso do *Bitcongress*, por exemplo, é emitido um *token* individual para cada participante no ecossistema *BitCongress*, chamado *vote*. Cada *token vote* só pode ser enviado para um determinado endereço uma vez, evitando que haja fraudes, como uma dupla votação. Os membros do *BitCongress* realizam as votações através do aplicativo *Axiomity*⁶⁷⁵, que permite, além da eleição de candidatos a cargos legislativos, também a a criação e votação de leis pelos próprios usuários⁶⁷⁶. Como já citado por este

⁶⁶⁹ Dentre as tarefas realizadas por essas plataformas está a de informar o público sobre as propostas apresentadas perante o parlamento, juntamente com as possíveis conseqüências advindas da aprovação da lei. A partir dos dados informados, buscam a opinião do eleitorado, que é diretamente encaminhada ao representante parlamentar do *Flux*, *MiVote* ou *ODD* para que possa votar de acordo com a opinião da maioria.

⁶⁷⁰ *Votebook* - A proposal for a blockchain-based electronic voting system. Kevin Kirby, Anthony Masi, Fernando Maymi. New York University, 2016. Disponível em: <https://www.economist.com/sites/default/files/nyu.pdf>

⁶⁷¹ Mais informações em: <https://www.bitcongress.org/>

⁶⁷² Mais informações em: <https://followmyvote.com/>

⁶⁷³ Mais informações em: <http://www.smartmatic.com/voting/online-voting-tivi/>

⁶⁷⁴ Mais informações em: <http://votewatcher.com/>

⁶⁷⁵ *Axiomity* é um aplicativo que utiliza da tecnologia *blockchain* para diversas finalidades. Dentre elas, descentralizar o processo de criação das leis, o processo de votação nas eleições, assim como permitir a ratificação desses processos.

⁶⁷⁶ Os dados de votação do *BitCongress* serão permanentemente registrados no *blockchain*, permitindo que os usuários acessem os registros de votação, mantendo as identidades anônimas. Além disso, qualquer pessoa no mundo pode participar do *BitCongress*, já que a votação pode ser feita a partir de qualquer local, desde que haja acesso à internet. Os desenvolvedores das plataformas alegam que, com a utilização dessa tecnologia *blockchain*, não haveria espaço para trapaça ou adulteração dos votos. Mais informações em *Bitcongress Whitepaper*: <https://votecoin.files.wordpress.com/2015/05/bitcongresswhitepaper.pdf>

trabalho, a *blockchain* também é utilizada pelo aplicativo Mudamos (ITS-Rio) para viabilizar a autenticação das assinaturas digitais em projetos de lei de iniciativa popular.

CONCLUSÃO

Este trabalho teve como objetivo introduzir o conceito de *crowdlaw* e - a partir de pesquisa empírica das plataformas digitais implementadas pela Câmara e pelo Senado - identificar as funcionalidades e os efeitos das ferramentas de *crowdlaw* sobre o processo de elaboração das leis em nível federal. Também foi realizada uma comparação entre essas novas práticas de engajamento digital e os instrumentos de plebiscito, referendo, iniciativa popular de lei, audiências públicas e sugestões legislativas, tradicionalmente previstos pelo ordenamento jurídico. A pesquisa teve como intenção verificar em que medida os mecanismos de participação digital implementados nas plataformas e-Democracia e e-Cidadania sugerem a reformulação dos referidos institutos tradicionais.

Quanto a isso, pode-se dizer que todos os institutos citados foram, de alguma maneira, impactados pelas novas ferramentas digitais. Comparando a iniciativa popular de lei ao instrumento das ideias legislativas, verificou-se que este novo mecanismo tornou mais fácil o acesso à participação, em diversos sentidos. Nota-se que o instrumento da iniciativa popular de lei, existente há mais de 30 anos no ordenamento jurídico brasileiro, foi responsável por introduzir apenas 5 (cinco) projetos de origem popular ao Poder Legislativo⁶⁷⁷ enquanto que, em um período de apenas três anos, as ideias legislativas foram responsáveis por alçar 10 (dez) projetos ao Parlamento.

De todo modo, ainda é cedo para mensurar os impactos dessa ferramenta no resultado final do procedimento. Em comparação com as sugestões legislativas, pode-se dizer que o mecanismo de ideia legislativa ampliou o alcance das sugestões, que antes só poderiam ser formuladas por entidades civis organizadas e, atualmente, podem ser sugeridas por qualquer cidadão. Diante disso, a Ideia Legislativa, que se encontra regulamentada no âmbito do Senado, pode ser tida como uma inovação no ordenamento jurídico brasileiro e já apresenta efeitos significativos no processo de elaboração das leis – ampliando as oportunidades da cidadania em influenciar a agenda do Parlamento.

⁶⁷⁷ Com a ressalva de que, embora sejam socialmente conhecidos como de iniciativa popular, os projetos não foram formalmente aceitos no Parlamento como fruto desse mecanismo. Devido à dificuldade prática na aferição das assinaturas, todos eles necessitaram do “patrocínio” de algum parlamentar, que apresentou o projeto como de sua autoria.

No que se refere a plebiscitos e referendos, verificou-se que, tradicionalmente, estes modelos de consulta ao público não se propõem a integrar a participação de forma ampla e permanente ao longo do processo de elaboração das leis e políticas públicas. No entanto, a ferramenta de Consulta Pública disponível na plataforma e-Cidadania possibilitou, basicamente, a criação de plebiscitos e referendos consultivos para todos os projetos de lei em trâmite no Senado Federal. Isto permitiu, ao menos, uma interação simbólica da sociedade com o Parlamento, embora se tenha argumentado que o ideal seria que a plataforma pudesse identificar uma finalidade clara e específica para que essa ferramenta possa servir como um mecanismo real de influência da sociedade na tramitação dos projetos.

Quanto à interação dos cidadãos nas audiências públicas do Senado, pode-se argumentar que esta foi significativamente ampliada a partir da ferramenta de Evento Interativo. Isto ocorreu não só pelo fato da ferramenta prover o acesso ao conteúdo das audiências, que passaram a ser transmitidas ao vivo pela internet, mas também por possibilitar que pessoas não convocadas oficialmente pelo Parlamento tenham a chance de expor seus argumentos e terem os seus comentários lidos ao longo do debate.

Esta é, certamente, uma transformação significativa no modelo tradicional de audiências públicas, tendo em vista que: i) tradicionalmente, o poder de “fala” nas audiências é concedido apenas às entidades selecionadas e convocadas pela Comissão e ii) tradicionalmente, não há mecanismos formais para que a sociedade possa sugerir os atores a serem consultados. Pode-se dizer que o Evento Interativo atua sobre essas duas questões, promovendo uma abertura do Parlamento neste sentido.

No que se refere às ferramentas Wikilegis e Pauta Participativa, introduzidas pelo portal e-Democracia, pode-se dizer que constituem formas de participação inteiramente novas, que sequer podem ser comparadas com os instrumentos de participação tradicionais já existentes. Embora não tenha sido possível uma análise aprofundada do Wikilegis neste trabalho, foi mencionada a sua utilização para a redação colaborativa de diversos projetos de lei em trâmite na Câmara, e o aproveitamento das contribuições dos cidadãos, no caso do Marco Civil da Internet.

A Pauta Participativa, por sua vez, embora esteja em fase de testes, sugere a participação da cidadania sobre um momento crucial do processo legislativo: a definição das matérias que

serão votadas em plenário. Como visto, esta é uma das decisões mais centralizadas do processo legislativo, já que a palavra final é sempre do Presidente da Casa que, pode, a qualquer momento, modificar os projetos a serem votados na “ordem do dia” do plenário⁶⁷⁸. Diante disso, verifica-se que, se colocada em prática, esta ferramenta pode desempenhar impactos significativos na descentralização do poder decisório no Parlamento.

Nota-se que, de modo geral, essas práticas ampliaram o *acesso*, a *interação* e a *participação* da sociedade sobre o processo legislativo, ao simplificar procedimentos, flexibilizar critérios e incluir a possibilidade de cidadãos comuns participarem sem que, para isso, necessitem fazer parte de uma associação ou entidade civil, por exemplo. Neste sentido, as ferramentas disponíveis nas plataformas digitais brasileiras se alinham, em diversos aspectos, aos objetivos idealizados pela *crowdlaw*.

Muito embora seja um processo ainda em seu estágio inicial de evolução, essas práticas ampliaram as oportunidades de participação em diversas etapas do processo legislativo – seja na identificação do problema, das possíveis soluções, na definição de agenda e na redação das propostas legislativas. Também possibilitaram variadas formas de contribuição, seja através de ideias, opiniões, voto ou *expertise*. Além disso, pode-se dizer que contribuíram, de algum modo, para a descentralização dos processos decisórios no Parlamento. E instituíram novos modelos de engajamento cívico, por meio de testes e experimentação e através da institucionalização de “boas práticas”.

No entanto, tendo em vista que a *crowdlaw* é um fenômeno recente, os efeitos dessas transformações ainda continuam fora do radar das pesquisas acadêmicas. Para além disso, parece razoável mencionar que os resultados da participação digital ou mesmo a própria existência desses instrumentos, ainda não é suficientemente percebida pela sociedade e pelas instituições. Acredita-se, no entanto, que, por estar ainda em seus passos iniciais, a *crowdlaw* ainda possui muito espaço para crescer. O grande desafio, acredita-se, será aliar a constante experimentação de novas práticas à necessidade de institucionalização formal desses modelos. Como dito, isto implica, além de adaptações tecnológicas, em uma mudança cultural profunda

⁶⁷⁸ O regimento da Câmara prevê (no artigo 17, I, *s e t*) que o Presidente deve disponibilizar uma agenda mensal aos parlamentares, com a previsão das votações que ocorrerão no mês subsequente. No entanto, não é incomum que o Presidente inclua projetos de “última hora” na Ordem do Dia, alterando a pauta na própria data em que será realizada a discussão e votação em Plenário.

nas instituições. A ideia do “Estado como plataforma” demanda que os procedimentos institucionais estejam submetidos a um constante aprimoramento e, neste aspecto, a experimentação e a inovação dos processos pode ser a norma, e não a exceção.

A *crowdlaw* sugere que, para além das teorias democráticas, sejam propostos, testados e compartilhados procedimentos práticos que possibilitem conferir à participação social maior espaço e, principalmente, maior materialidade. Como visto, a abertura dos governos neste sentido é não só uma exigência das sociedades contemporâneas como um dever internacional assumido pelo Estado e pelo Parlamento brasileiro. Não há como prever os próximos passos desse movimento, no entanto, uma constatação nos parece inevitável.

O governo não pode estar imune às transformações culturais, sociais e tecnológicas em curso, sob pena de colocar em risco a sua própria finalidade essencial – que é estar à serviço das pessoas, em prol da concretização dos valores democráticos da soberania popular, do pluralismo, e de uma sociedade livre, justa e igualitária. Para isso, as instituições não podem se tornar uma “ilha do passado” e precisam estar atentas à reformulação de suas práticas, adequando-se às novas demandas do século XXI.

O movimento pela *crowdlaw* e por um Parlamento Aberto fazem parte de um esforço por uma mudança cultural destinada à construção de práticas mais transparentes, colaborativas, participativas e responsivas à sociedade – a partir do emprego das novas tecnologias. Isto, necessariamente, demanda um entrelaçamento entre Estado e sociedade, no sentido de se buscar, constantemente, o caminho do “como”, traçando as bases teóricas e práticas que possam modelar o que venha a ser o governo do futuro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AITAMURTO, Tanja. *Crowdsourcing for Democracy: A New Era in Policy-Making*. 2012.

AFFONSO, Carlos Souza; LEMOS, Ronaldo; STEIBEL, Fabro. *Notes on the creation and impacts of Brazil's Internet Bill of Rights, The Theory and Practice of Legislation*, 2017. Artigo disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/20508840.2016.1264677>.

AFFONSO, Carlos Souza; LEMOS, Ronaldo. *Marco civil da internet: construção e aplicação*. Editora Associada Ltda, Juiz de Fora, 2016.

AFFONSO, Carlos Souza; LEMOS, Ronaldo; NOLASCO, Juliana; STEIBEL, Fabro. *A Bill of Rights for the Brazilian Internet ("Marco Civil") – A Multistakeholder Policymaking Case*. Disponível em: https://publixphere.net/i/noc/page/IG_Case_Study_A_Bill_of_Rights_for_the_Brazilian_Internet.html

ALSINA, Victoria; MARTÍ, José Luis. *The Birth of the CrowdLaw Movement: Tech-Based Citizen Participation, Legitimacy and the Quality of Lawmaking*. *Analyse & Kritik* 2018; 40(2): 337–358, p. 340. Mais informações sobre o evento disponíveis em: <http://thegovlab.org/crowdlaw-in-action-details-a-preview-of-next-weeks-online-event>.

AUGUSTO, Luís Gustavo Henrique. *Participação social no processo legislativo federal: um estudo da Comissão de Legislação Participativa (CLP), da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) e da Iniciativa Popular de Lei*. Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Acadêmico da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV - Direito SP), na área de concentração Direito e Desenvolvimento, para obtenção do título de Mestre em Direito, 2015.

BALKIN, Jack M. *Digital Speech and Democratic Culture: A Theory of Freedom of Expression for the Information Society*. Faculty Scholarship Series. Paper 240, 2004.

BALKIN, Jack M. *The path of Robotics Law*. California Law Review Circuit, vol. 6, june, 2015.

BARCELLOS, Ana Paula de. *Acesso à Informação: Os Princípios Da Lei nº 12.527/2011*. *Quaestio Iuris*, vol. 08, nº. 03, Rio de Janeiro, 2015, p. 1741-1759. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/18818>.

BARCELLOS, Ana Paula de. *Curso de Direito Constitucional*. Editora Forense, 2018.

BENKLER, Yochai. *The Wealth of Networks: how social production transform markets and freedom*. New Haven and London: Yale University Press, 2006.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A Cidadania Ativa. Plebiscito, Referendo e Iniciativa Popular*. Editora Ática, São Paulo, 1991.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa*. 3.ed. Malheiros, 2001.

BONIZZATO, Luigi; REIS, José Carlos Vasconcellos dos. *Direito Constitucional: questões clássicas, contemporâneas e críticas*. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2011.

CALDERÓN, Cesar; LORENZO, Sebastián. *Open Government*. Editora Algon Editores: México, 2010.

CALO, Ryan. *Robotics And The Lessons Of Cyberlaw*. University of Washington School of Law. Legal Studies Research Paper n° 2014.

CAPONE, Gabriella; NOVECK, Beth Simone (GovLab – NYU); GÖKALP, Birce; KNOX, Aprille; MURDTER, David (The Governance Innovation Clinic -Yale Law School. Crowdlaw: Online Public Participation in Lawmaking, 2017, p. 4. Disponível em: <http://www.thegovlab.org/static/files/publications/crowd-law.pdf>

CARPENTIER, Nico. *The concept of participation. If they have access and interact, do they really participate?* Revista Fronteiras - estudos midiáticos. Vol. 14 N° 2 - maio/agosto 2012.

CARR, Nicholas. *A grande mudança (The Big Switch): Reconectando o mundo, de Thomas Edson ao Google*. São Paulo – Editora Landscape, 2008.

CARREIRO, Rodrigo; SAMPAIO, Rafael Cardoso. *In Practice, Theory Is Different: The Importance Of Concept To Understanding The State Of The Art Of E-Participation In Brazil*. ICT Electronic Government Survey, 2015.

CASTELLS, Manuel. *Redes de Indignação e Esperança: Movimentos Sociais na era da internet*. Rio de Janeiro. Editora Zahar, 2013.

CASTELLS, Manuel. *Ruptura: A crise da democracia liberal*. Rio de Janeiro, Editora Zahar, 2018.

COHEN, Jared; SCHMIDT, Eric. *A nova era digital: como será o futuro das pessoas, das nações e dos negócios*, 1ª. Ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2013.

DI FELICE, Massimo; LEMOS, Ronaldo. *A Vida em Rede*. Campinas: Papyrus 7 Mares, 2014.

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. *Democracia participativa: autoconvocação de referendos e plebiscitos pela população (análise do caso brasileiro)*. Resenha Eleitoral: Revista eletrônica do TRESA, 2014.

ESTEVES, Luiz Fernando Gomes. *Processo Legislativo no Brasil*. Belo Horizonte (MG): Letramento, 2018.

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, 2012.

FARIA, Cristiano Ferri Soares de.; REHBEIN, Malena. *A política de parlamento aberto: uma análise crítica da Câmara Federal brasileira*. VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública, 2015.

FARIA, Cristiano. *The Challenges Of The Open State: Facilitating Citizens' View And Empowering Their Voices*. Ict Electronic Government Survey, 2015.

GOMES, Wilson. Participação Política Online: Questões e hipóteses de trabalho. In: MAIA, Rousiley Celi Moreira; GOMES, Wilson; MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida (Orgs.). *Internet e Participação Política no Brasil*. Editora Sulina, 2011, p. 19-46. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/303639057_PARTICIPACAO_POLITICA_ONLINE_Questoes_e_hipoteses_de_trabalho.

GOMES, Wilson. Participação política e internet: conceitos fundamentais. In: MAIA, Rousiley Celi Moreira; GOMES, Wilson; MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida (Orgs.). *Internet e Participação Política no Brasil*. Editora Sulina, 2011.

HARTMANN, Ivar.

HINDMAN, Matthew. *The Myth of Digital Democracy*. Princeton University Press, 2009.

HOWE, Jeff. *Crowdsourcing: Why the Power of the Crowd Is Driving the Future of Business*, Crown Business, 2009.

KEANE, John et. all. *Refiguring Democracy: The Spanish Political Laboratory*. Routledge, 2017.

NICOLÁS, M. A., SAMPAIO, R. C., BRAGATTO, R., & KONOPACKI, M. A. (2017). *A primeira fase da consulta pública da regulamentação do Marco Civil da Internet: estrutura comunicativa, limites e contribuições*. (*The First Phase of the Public Consultation on the Regulation of Brazil's Internet Bill of Rights*). *Contemporanea-Revista de Comunicação e Cultura*, 15(2), 485-510. CAPES Qualis B1 DOI: <http://dx.doi.org/10.9771/1809-9386contemporanea.v15i2.22161>.

KONOPACKI, M. A. (2016). *A autopercepção da influência dos participantes na consulta pública online da regulamentação do Marco Civil da Internet e seu papel na determinação da sua forma participativa online e offline*. (*Participants Self-perception in the Online Public Consultation on the Regulation of Brazil's Internet Bill of Rights*). In: X Encontro da ABCP, Belo Horizonte. Anais eletrônicos do X Encontro da ABCP [ISBN: 978-85-66557-02-2].

KONOPACKI, M. A.; NICOLÁS, A.; BRAGATTO, R.; SAMPAIO, R. A regulamentação do Marco Civil da Internet: estrutura comunicativa, variáveis de análise, limites e contribuições da consulta. . (*The Regulation of Brazil's Internet Bill of Rights: Communicational Structure, Analytic Variables, Limitations and Inputs from the Public Consultation*). In: 40º Encontro Anual da Anpocs, 2016, Caxambú. Anais eletrônicos do 40º Encontro Anual da Anpocs

LÉVY, Pierre. *A esfera pública do século XXI*, 2014.

LÉVY, Pierre. *Cibercultura*. Tradução de Carlos Irineu da Costa. São Paulo: Ed. 34, 1999.

LIU, Helen K. *Crowdsourcing Government: Lessons from Multiple Disciplines*. *Public Administration Review*, Vol. 77, Iss. 5, pp. 656–667, 2017.

MAIA, Rousiley Celi Moreira. *Internet e esfera civil: Limites e alcances da participação política*. In: MAIA, Rousiley Celi Moreira; GOMES, Wilson; MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida (Orgs.). *Internet e Participação Política no Brasil*. Editora Sulina, 2011.

MAGRANI, Eduardo. *Democracia conectada: a internet como instrumento de engajamento político-democrático*. Curitiba. Editora Juruá, 2014.

MAGRANI, Eduardo. *A internet das coisas*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018.

MEIJER, A. J.; et al. *Open government: connecting vision and voice*. *International Review of Administrative Sciences*, v. 78, n. 1, p. 10-29, 2012.

MELLO, Humberto Laport de. *A democracia participativa e sua institucionalização pela ordem constitucional de 1988: propostas de desenvolvimento e parâmetros de aplicação do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular*. 359 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

MOREIRA, Felipe Lélis. *Governo aberto, lobby e qualidade legislativa: Estudo de caso sobre a regulamentação do Marco Civil da Internet*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.

MULGAN, Geoff. *Big Mind: How collective intelligence can change our world*. Princeton University Press, 2018.

NASCIMENTO, Bárbara Luiza Coutinho do. *O direito humano de acesso à internet: fundamentos, conteúdo e exigibilidade*. Rio de Janeiro, 2013.

NICOLAU, Jairo. *Representantes de Quem? Os (des)caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados*. Rio de Janeiro; Editora Zahar, 2017.

NICOLAU, Jairo. Prefácio. In: LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem?* Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

NOVECK, Beth Simone. *Defining Open Government*. Blog post. 2011. Disponível em: <http://cairns.typepad.com/blog/2011/04/whats-in-a-name-open-gov-we-gov-gov-20-collaborative-government.html>.

NOVECK, Beth Simone. *Wiki Government: How Technology Can Make Government Better, Democracy Stronger, and Citizens More Powerful* (Brookings Publications (All Titles)). Brookings Institution Press, 2009. Edição do Kindle.

NOVECK, Beth Simone. *Smart Citizens, Smarter State: The Technologies of Expertise and the Future of Governing*. Boston, MA: Harvard University Press, 2015.

POGREBINSKY, T; SANTOS, F. *Participação como Representação: o Impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Congresso Nacional*. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 54, no 3, 2011, p. 259-305. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v54n3/v54n3a02.pdf>>.

RUNCIMAN, David. *Como a democracia chega ao fim*. Todavia, 1ª edição. São Paulo, 2018.

SUNSTEIN, Cass; THALER, Richard. *Nudge: Improving decisions about Health, Wealth and Happiness*. Yale University Press, New Haven & London, 2008.

SUNSTEIN, Cass. *#Republic – Divided Democracy in the Age of Social Media*. Princeton University Press, 2017.

TAPSCOTT, Don & WILLIAMS, Anthony, D. *Wikinomics: Como a Colaboração em Massa Pode Mudar o seu Negócio*, Editora Nova Fronteira, 2007.

TEFFÉ, Chiara Spadaccini de. *Proteção de dados pessoais na Rede: resenha à obra “A internet das coisas”, de Eduardo Magrani*. Civilistica.com. Rio de Janeiro, a. 7, n. 1, 2018.

URBINATI, Nadia. *O que torna a representação democrática*. Texto apresentado no Encontro Anual da *American Political Science Association* (APSA). Tradução de Mauro Soares. Washington (EUA), setembro de 2005.

ZÁRATE, Alberto Ortiz. *¿Por qué esta obsesión con la participación ciudadana?* Open Government. Editora Algon Editores: México, 2010.

Kit de ferramentas: Participação Cidadã no Processo Legislativo. ParlAmericas, 2017, p. 32. Disponível em: <http://www.parlAmericas.org/pt/open-parliament.aspx>

Boas práticas de transparência e participação cidadã nos poderes legislativos das américas, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, ParlAmericas, Canadá, 2017, p. 39. Disponível em: <http://www.parlAmericas.org/uploads/documents/Boas%20Pr%C3%A1ticas%20nos%20poderes%20legislativos%20das%20Am%C3%A9ricas.pdf>

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (2016). Open Government: The global context and the way forward - Highlights 2016, p. 13. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/open-gov-way-forward-highlights.pdf>