

# Influência da participação popular em interface digital na proposição de leis estaduais

**Giovani da Silva Ladinho Junior<sup>1</sup>**

<https://orcid.org/0000-0001-5685-8389>

**Simone Cristina Dufloth<sup>2</sup>**

<https://orcid.org/0000-0002-1963-7365>

<sup>1</sup> Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Programa de Mestrado em Administração Pública, Belo Horizonte, MG, Brasil

<sup>2</sup> Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Programa de Mestrado em Administração Pública, Belo Horizonte, MG, Brasil

## Influência da participação popular em interface digital na proposição de leis estaduais

**Resumo:** O artigo aborda a participação dos cidadãos e sua capacidade de influenciar a proposição de leis com o envio de sugestões por meio de uma interface digital. O estudo caracteriza o canal de *e-participação* do portal da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), compara essa experiência com os canais de *e-participação* da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e investiga o sucesso de se converter em leis, as sugestões enviadas pelos cidadãos por meio do portal da ALMG, no período 2011-2017. Os resultados revelaram baixo nível de influência dos cidadãos na proposição de leis sugeridas por intermédio do portal da ALMG, mas sinalizam as possibilidades de aprofundamento democrático para a participação cidadã com o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), apesar das limitações identificadas quer seja pela falta de vinculação entre o que a sociedade deseja e o que é decidido pelo poder público, quer seja pela falta de entendimento da população no direcionamento de suas sugestões.

**Palavras-chave:** Participação Popular. E-Democracia. Portal do Legislativo. Canal de Participação.

## Influence of popular participation in digital interface in the proposal of state laws

**Abstract:** The article addresses the participation of citizens and their ability to influence a law proposal, sending suggestions through a digital interface. The study made up of the participation channel on the Minas Gerais Legislative Assembly (ALMG) website compares this experience with the participation channels of the Chamber of Deputies and the Federal Senate and the investigation or success of the converter into laws, according to suggestions sent by citizens through the ALMG website, in the period 2011-2017. The results revealed a low level of influence of the proponents suggested by the ALMG website, but they signal the possibilities of democratic improvement for citizen participation with the use of Information and Communication Technologies (ICTs), despite the identification required by the lack of link between what society wants and what is decided by the public authorities, sees the population's lack of understanding without directing their suggestions.

**Keywords:** Public Participation. Electronic democracy. Legislative website. Participation channel

Recebido em 27.02.2020. Aprovado em 05.03.2020. Revisado em 18.06.2020.



© O(s) Autor(es). 2020 **Acesso Aberto** Esta obra está licenciada sob os termos da Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial 4.0 Internacional ([https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.pt\\_BR](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.pt_BR)), que permite copiar, distribuir e reproduzir em qualquer meio, bem como adaptar, transformar e criar a partir deste material, desde que para fins não comerciais e que você forneça o devido crédito aos autores e a fonte, insira um link para a Licença Creative Commons e indique se mudanças foram feitas.

## Introdução

Este artigo analisa a influência dos cidadãos na proposição de leis apresentadas por meio de uma interface digital. O estudo caracteriza o canal de *e-participação* (Envie sua sugestão de projeto de Lei), do portal da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) e compara essa experiência com os canais de *e-participação* da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Além disso, estuda qualitativamente as sugestões de leis apresentadas pelos cidadãos, via canal de *e-participação* da ALMG e investiga o sucesso das sugestões enviadas, no período entre 2011 e 2017, pelos cidadãos, por meio do portal da ALMG, em serem convertidas em leis.

O presente estudo se baseou em pesquisa bibliográfica, documental, de campo, além de um estudo experimental realizado por meio do encaminhamento de proposição de uma sugestão na interface do Portal ALMG. A pesquisa bibliográfica envolveu as temáticas relacionadas à participação popular, democracia, tecnologia da informação e comunicação, portais governamentais e interfaces digitais. A pesquisa documental foi realizada por meio da análise dos Portais ALMG, Câmara de Deputados e Senado Federal, além de legislação específica ao tema. Além disso, foram levantadas e analisadas as propostas dos cidadãos encaminhadas, no período entre 2011 e 2017, pela interface do canal *Participe* do Portal da ALMG dentro do campo: “Envie sua sugestão de projeto de Lei” (MINAS GERAIS, [201?]). A pesquisa de campo envolveu entrevista semiestruturada na área de comunicação em mídias sociais da ALMG, a fim de se levantar a dinâmica de funcionamento do canal *Participe* e a tramitação das sugestões para influenciar a proposição de leis estaduais. Além da entrevista, foi enviado questionário aberto a um representante da Câmara dos Deputados e outro do Senado Federal. Por fim, foi realizado um experimento no canal *Participe* da ALMG. Tal experimento se deu com o envio de uma sugestão, através do campo: “Envie sua sugestão de projeto de Lei” (MINAS GERAIS, [201?]), e teve como objetivo analisar o encaminhamento do processo de participação por meio da interface estudada. Os resultados apurados decorreram da análise quantitativa e qualitativa acerca das informações levantadas.

## Democracia e participação cidadã no Brasil: principais fundamentos

A Constituição Federal de 1988, conhecida como a *Constituição Cidadã*, incluiu vários mecanismos de democracia direta e participativa. Entre eles, o estabelecimento de Conselhos Gestores de Políticas Públicas, nos níveis municipal, estadual e federal, com representação paritária do Estado e da sociedade civil, destinados a formular políticas sobre questões relacionadas com a saúde, crianças e adolescentes, assistência social, mulheres etc. (BRASIL, 2000).

Carneiro e Brasil (2014, p. 11) acentuam que no período pós-Constituição Federal de 1988 os “governos locais avançaram na criação de instituições participativas, como conselhos, orçamentos participativos, conferências municipais, arranjos participativos na elaboração de planos diretores e correlatos, dentre outros desenhos mais específicos”. Assim, os mesmos autores ainda afirmam que:

A intensificação da dinâmica participativa que se processa a partir dos anos 1990, de início com proeminência dos governos locais, multiplica no país as formas de participação nas políticas públicas, constituindo um tecido amplo e heterogêneo de IPs, com formatos e características diversas, correspondendo a experiências também heterogêneas, de amplitude e alcance diferenciados (CARNEIRO; BRASIL, 2014, p. 11).

Segundo Santos e Avritzer (2002, p. 51), um dos desafios mais visíveis no âmbito dos processos democráticos enfrentados pela Constituição Federal de 1988 foi o de dar “ênfase na criação de uma nova gramática social e cultural e do entendimento da inovação social articulada com a inovação institucional, isso é, a procura de uma nova institucionalidade da democracia”.

Na primeira década de 2000 o governo federal adotou uma orientação genericamente participativa que implicou a expansão dos conselhos nacionais e em uma forte expansão das conferências nacionais. A realização de um conjunto de conferências, prática que já existia antes de 2003, mas estava fortemente limitada a algumas áreas de políticas participativas, entre as quais vale à pena destacar a saúde e a assistência social (AVRITZER, 2010).

Com o intuito de ampliar a participação social no país foi editado o Decreto Nº 8.243, de 23 de maio de 2014 (BRASIL, [2014]) que instituiu a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS. O objetivo desse Decreto, segundo seu artigo primeiro, foi fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública

federal e a sociedade civil. Este decreto foi considerado um avanço para a democracia, já que reconhece a participação social como direito do cidadão e expressão de sua autonomia.

De acordo com Gonçalves, Brasil e Carneiro (2014),

O referido Decreto não chega a ser inovador, visto já existirem, no cenário brasileiro, referências legais e diversos mecanismos e instâncias que propiciam, em maior ou menor grau, a participação social. Contudo, não se pode desconsiderar que as diretrizes ora estabelecidas podem, muito provavelmente, vir a colaborar com a ampliação/propagação dos mecanismos de participação social, inclusive os já existentes, além de orientar o planejamento dos atores envolvidos no processo, por meio das diretrizes estabelecidas para a PNPS nos termos do artigo 3º.

A interface digital se faz presente no escopo do Decreto nº 8.243/2014. No seu artigo 18 são apresentadas as diretrizes que os ambientes virtuais de participação devem seguir. Percebe-se que essas diretrizes visam garantir a participação de todos, com isonomia e por meio de um desenvolvimento colaborativo e aberto:

Art. 18. Na criação de ambientes virtuais de participação social devem ser observadas, no mínimo, as seguintes diretrizes:

- I - promoção da participação de forma direta da sociedade civil nos debates e decisões do governo;
- II - fornecimento às pessoas com deficiência de todas as informações destinadas ao público em geral em formatos acessíveis e tecnologias apropriadas aos diferentes tipos de deficiência;
- III - disponibilização de acesso aos termos de uso do ambiente no momento do cadastro;
- IV - explicitação de objetivos, metodologias e produtos esperados;
- V - garantia da diversidade dos sujeitos participantes;
- VI - definição de estratégias de comunicação e mobilização, e disponibilização de subsídios para o diálogo;
- VII - utilização de ambientes e ferramentas de redes sociais, quando for o caso;
- VIII - priorização da exportação de dados em formatos abertos e legíveis por máquinas;
- IX - sistematização e publicidade das contribuições recebidas;
- X - utilização prioritária de softwares e licenças livres como estratégia de estímulo à participação na construção das ferramentas tecnológicas de participação social; e
- XI - fomento à integração com instâncias e mecanismos presenciais, como transmissão de debates e oferta de oportunidade para participação remota. (BRASIL, 2014).

No mundo atual, as interfaces digitais têm ganhado espaço e se tornado objeto de atenção no contexto da administração pública. Segundo Medeiros e Guimarães (2004) inferem que a Internet seja a ferramenta que possa ajudar mercado, sociedade e governo a interagirem melhor:

A Internet vem se consolidando como instrumento de crescimento econômico, alcançando dimensões dificilmente previsíveis anos atrás, seja como novo meio de organização das empresas, seja como mecanismo de universalização do acesso da população a bens culturais, razões pelas quais os países vêm discutindo, cada vez mais, a aplicação das TIC na administração pública (MEDEIROS; GUIMARÃES, 2004, p. 59).

No entendimento de Pierre Lévy (2002, p. 30), as Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) auxiliam na consolidação da cidadania:

Graças à nova rede de comunicação global, a própria natureza da cidadania democrática passa por uma profunda evolução que, uma vez mais, a encaminha no sentido de um aprofundamento da liberdade: desenvolvimento do ciberativismo à escala mundial (notavelmente ilustrado pelo movimento de antimundialização), organização das cidades e regiões digitais em comunidades inteligentes, em ágoras virtuais, governos eletrônicos cada vez mais transparentes ao serviço dos cidadãos e voto eletrônico.

A Internet potencializa de forma significativa e eficiente as possibilidades de contato entre os cidadãos e o governo, abrindo a oportunidade para a criação de espaços de discussão e deliberação das questões públicas. As TICs podem tanto atrair a participação de pessoas, que antes ficariam alheias à vida política, como as TICs podem, também, facilitar a participação de pessoas já engajadas politicamente (GOMES, 2011).

A arquitetura da Internet, somada às ferramentas de interação, têm possibilitado uma nova agenda de ações políticas, que podem significar um novo modelo de desenvolvimento dos processos democráticos. Essas tecnologias possibilitam novos mecanismos de comunicação com o Estado e viabilizam diferentes articulações

da sociedade civil. A sociedade em rede, tal como a definiu Castells (2002), tem se consolidado graças à popularização da Internet e a aceleração do desenvolvimento tecnológico.

Essa realidade vem produzindo novas dinâmicas nas relações sociais e novos processos políticos. A democracia moderna enfatiza a importância da participação política dos cidadãos, além do exercício do direito do voto, nos períodos eleitorais. Ser um cidadão envolve o exercício do seu direito de atuação na condução das políticas públicas. A sociedade moderna é caracterizada pela predominância da forma organizacional da rede em todos os campos da vida social (CASTELLS, 2002).

A Internet e as ferramentas da web proporcionam um ambiente participativo e interativo, com ferramentas que permitem uma nova relação entre os atores sociais, possibilitando uma nova forma de agrupamento, de organização e de acesso à informação sobre o debate público. Hoje, por exemplo, é muito mais fácil ter acesso a um projeto de lei na íntegra, sem utilizar a mediação dos veículos midiáticos e discutir isso com pessoas das mais variadas localidades, idades e posicionamentos (ZANETTI; LUVIZOTTO, 2018).

A *democracia digital* pode ser vista como uma expansão quantitativa do atual modelo de democracia representativa e assim auxiliar na promoção e no seu aperfeiçoamento. Gomes (2011, p. 28) conceitua a *democracia digital* como:

Qualquer forma de emprego de dispositivos (computadores, celulares, smartphones, palmtops, ipads...), aplicativos (programas) e ferramentas (fóruns, sites, redes sociais, mídias sociais...) de tecnologias digitais de comunicação para suplementar, reforçar ou corrigir aspectos das práticas políticas e sociais do Estado e dos cidadãos, em benefício do teor democrático da comunidade política.

As TICs podem reduzir distâncias entre cidadãos e políticos, contexto tradicional na democracia representativa. Ou podem ser apenas novas formas participativas ou ferramentas úteis às velhas formas. Apesar da necessidade de inovações na forma de se fazer política, o que se tem visto é a utilização de processos de inovação democrática que se prestam à manutenção da democracia representativa, indo um pouco além ao inserir os cidadãos na gestão pública (TAVARES; PAULA, 2014).

### **E-participação no poder legislativo brasileiro: aspectos estruturantes e normativos**

O ponto de partida para o estudo sobre *e-participação* no Poder Legislativo, deve considerar a democracia como um conjunto de direitos e deveres no qual os cidadãos: a) escolhem livremente os seus governantes; b) influenciam nas decisões desses governantes; e c) cobram dos governantes a prestação de contas por seus atos de governo, uma vez que a participação cidadã aparece não apenas no momento do voto, mas também nas práticas não eleitorais do dia a dia.

Nos Portais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal verifica-se a ideia da *e-participação* por meio de espaços destinados à manifestação popular (BRASIL, [2012]). Dentre as iniciativas promovidas pela Câmara dos Deputados, para fortalecer a participação popular destacam-se as seguintes: (a) Comissão de Legislação Participativa: Inspirada na Comissão de Petições do Parlamento Europeu, a Comissão de Legislação Participativa (CLP) existe para aumentar a interação entre Deputados Federais e a sociedade civil organizada. Uma vez aprovadas pela CLP, as sugestões passam a tramitar na Câmara dos Deputados como propostas da comissão; (b) Portal Wikilegis: Viabiliza a participação direta dos cidadãos nas discussões sobre os projetos de lei, permitindo assim que as contribuições dos cidadãos sejam analisadas e talvez, contribuam para a formatação de novas leis; (c) Disque Câmara dos Deputados: O serviço foi criado em 1998 e funciona por meio do telefone: 0800-619-619, com ligações gratuitas de qualquer parte do país; (d) Audiências Interativas: Possibilidade de o cidadão acompanhar ao vivo uma audiência ou reunião transmitida pela Internet e interagir com os participantes presenciais e virtuais; (e) Enquetes: É possível votar a favor ou contra sobre todas as propostas legislativas em tramitação na Câmara dos Deputados; (f) Ouvidoria Parlamentar: Foi aberta em 2001 e desde então vem acolhendo a participação dos cidadãos de todo o País (BRASIL, [2012]).

Já as iniciativas promovidas pelo Senado Federal, para fortalecer a transparência e a participação cidadã, envolvem as seguintes ações: (a) Ideia legislativa: Os cidadãos podem propor uma nova lei. Para isso, basta acessar a página Ideia Legislativa e enviar uma sugestão; (b) Evento Interativo: O Senado transmite ao vivo, pela Internet, sabatinas, audiências públicas, entre outros eventos. O cidadão pode participar dessas atividades com comentários e perguntas em tempo real e, caso não tenha acesso à Internet, também é possível participar por telefone, gratuitamente, via Alô Senado: 0800 61 2211; (c) Consultas Públicas: Todos os projetos de lei e proposições em tramitação no Senado ficam abertos no portal “e-

cidadania” para receber a opinião do cidadão; (d) Ouvidoria: Atua como um espaço de diálogo, onde o cidadão tem voz e é ouvido pelo Senado, a fim de promover a melhoria dos serviços oferecidos à sociedade e o aprimoramento de rotinas e processos de trabalho. A ouvidoria atende também pelo telefone: 0800 612211; (e) Enquetes: O DataSenado foi criado em 2005 com a missão acompanhar, por meio de pesquisas e enquetes, a opinião pública brasileira sobre o Senado Federal, a atuação parlamentar e temas em discussão no Congresso Nacional. (f) No Poder Legislativo do Estado de Minas Gerais os canais de participação dos cidadãos, por meio de uma interface digital, podem ser identificados a partir do Portal da ALMG, na aba *Participe* (BRASIL, [2012]; MINAS GERAIS, [201?]).

O Quadro 1 sintetiza as formas de participação cidadã existentes no âmbito da Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

**Quadro 1 - Formas de participação cidadã na ALMG - 2013**

FORMA DE PARTICIPAÇÃO	COMO	QUEM
<b>PROPOSTA DE AÇÃO LEGISLATIVA (PLE)</b>	Proposição elaborada a partir de sugestão popular apresentada que pode resultar em: requerimento de informações oficiais a órgãos públicos e a autoridades; emenda ao projeto de lei; projeto de lei; solicitação de audiência pública; e consulta popular.	Qualquer entidade associativa legalmente constituída exceto partido político com representação na Assembleia.
<b>PROJETO DE LEI DE INICIATIVA POPULAR</b>	Texto que traz um conjunto de normas sobre qualquer assunto ou questão que possa virar lei. Deve ser assinado por, no mínimo, 10 mil eleitores do Estado, sendo que, no máximo, 25% poderão ser de eleitores alistados na Capital.	A lista deve ser organizada por entidade associativa legalmente constituída, que se responsabilizará pela idoneidade das assinaturas.
<b>AUDIÊNCIA PÚBLICA</b>	Reunião aberta à participação de diversos segmentos da sociedade, realizada pelas comissões para debater assunto de interesse público relevante ou instruir um projeto em tramitação na Assembleia.	Qualquer cidadão pode sugerir aos deputados. Uma alternativa é propor à Comissão de Participação Popular.
<b>CONSULTAS PÚBLICAS VIA INTERNET</b>	Realizada para saber a opinião da sociedade sobre: assunto de interesse público; anteprojeto de lei, de resolução ou de emenda à Constituição; além de questão relacionada com matéria em tramitação.	Cidadão ou entidade da sociedade civil; deputado e comissão permanente da Assembleia Legislativa.
<b>EVENTOS INSTITUCIONAIS</b>	Seminários e fóruns técnicos realizados pela ALMG em parceria com entidades da sociedade civil, para discutir temas de competência do Poder Legislativo e subsidiar a elaboração legislativa.	Qualquer comissão da ALMG
<b>REPRESENTAÇÕES POPULARES</b>	Representação de pessoa física ou jurídica contra ato ou omissão de autoridade ou entidade pública será examinada pelas comissões da ALMG desde que seja encaminhada por escrito e seja matéria de competência da ALMG.	Pessoa física ou jurídica
<b>SUGESTÕES DE PROJETO DE LEI PELO PORTAL DA ALMG</b>	Proposta encaminhada pelo site da Assembleia e que pode ser aproveitada pelos parlamentares de diversas formas: para a elaboração de Projeto de Lei e de requerimento de providências ao poder público, solicitação de audiência pública, além de sugestão de mudança em projeto de lei já existente.	Qualquer pessoa por meio do Portal da Assembleia. As sugestões recebidas são publicadas na íntegra com o nome do autor e o assunto.

Fonte: Minas Gerais (2013).

O portal da ALMG reúne notícias, fotos, vídeos e áudios sobre as atividades da ALMG, bem como toda a legislação mineira, informações sobre projetos e a agenda completa do plenário, das comissões e dos eventos, além dos canais de participação on-line e conteúdos diversos sobre as atividades da instituição.

Os canais de participação on-line disponibilizados pelo Portal ALMG durante a realização desta pesquisa, são: (a) Dê sua opinião sobre projetos em tramitação: Permite que o cidadão se informe, opine

e comente sobre proposições em tramitação; (b) Envie sua sugestão de projeto de lei: Possibilita um espaço para que o cidadão sugira o que pode trazer melhorias para o Estado; (c) Reuniões interativas: Nesse espaço são transmitidas reuniões ao vivo com possibilidade de participação em tempo real; (d) Consulta pública: Permite que o cidadão ajude a aperfeiçoar projetos importantes para Minas Gerais, enviando sua contribuição; (e) Enquetes: Possibilita que o cidadão dê a sua opinião sobre temas relacionados ao Legislativo; (f) Visite a Assembleia: Permite agendamento de visitas guiadas; (g) Fale com a Assembleia: Estabelece um canal de interlocução com Deputados, Comissões, Ouvidoria e setores da Assembleia. (MINAS GERAIS, [201?]).

### **Participação cidadã e sua influência na proposição de leis: e estudo comparativo na perspectiva do Senado Federal, Câmara dos Deputados e Assembleia Legislativa de Minas Gerais**

A partir das informações levantadas por meio da pesquisa documental e de campo foram analisados os canais eletrônicos de participação cidadã para o envio de sugestões e participação na proposição de leis da Câmara dos Deputados, Senado Federal e Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Os resultados das análises realizadas estão consolidados a seguir. Optou-se por organizar tais resultados nas seguintes temáticas: (a) Democracia e Participação, (b) Transparência, (c) Governança, (D) Tecnologia da Informação.

Na temática Democracia e Participação apresentada no Quadro 2, foram analisadas comparativamente informações dos três canais em relação à dinâmica de interação estabelecida pela interface digital no direcionamento do conceito de *e-participação*.

#### **Quadro 2- Comparativo entre os canais - Temática: Democracia e Participação**

Item	Canais Eletrônicos de Participação do Poder Legislativo Federal e do Estado de Minas Gerais		
	ALMG Canal Participe	Câmara dos Deputados Wikilegis	Senado Federal Portal e-Cidadania
Ano de criação	2011	2009	2012
Número de projetos com participação dos cidadãos pelos respectivos canais eletrônicos que foram transformados em Lei	0	9	0
Tipo de pessoa que pode enviar uma proposta de projeto de Lei pelo canal eletrônico	Qualquer pessoa que possua e-mail válido pode enviar uma sugestão.	Somente deputados autores ou relatores de uma proposição podem disponibilizar propostas para consulta pública na ferramenta.	Qualquer pessoa que possua e-mail válido ou perfil nas redes sociais pode enviar uma ideia.
No caso da recorrência de uma mesma proposta apresentada	Não há restrição	Não há restrição	Uma mesma ideia tem que esperar quatro meses para ser proposta novamente.
Motivo da baixa adesão da sociedade à ferramenta.	Precisa melhorar a divulgação da ferramenta on-line.	Se faz necessário incentivar interação dos cidadãos com os órgãos de Estado.	Não considera que há uma baixa adesão à ferramenta.
Campanhas para fomentar o uso da ferramenta	Nas mídias institucionais do próprio órgão.	Nas mídias institucionais do próprio órgão.	Nas mídias institucionais do próprio órgão.

Fonte: Dados da pesquisa (2018).

Observa-se no Quadro 2 que os canais analisados apresentam diferenças sobre a forma de encaminhamento de propostas estabelecidas pela interface digital e no número de projetos convertidos em Lei. Destaca-se que na Câmara de Deputados, onde os autores são deputados ou relatores de uma proposição, é onde se vê maior número de projetos convertidos em Lei.

O Quadro 3 apresenta a temática denominada para este trabalho como *Transparência*. Para essa temática são agrupados os principais itens que levantados na pesquisa que retratam os aspectos da responsabilidade ética na gestão das ferramentas e a sua clareza na demonstração de seus resultados.

### Quadro 3 - Comparativo entre os canais - Temática: Transparência

Item	Canais Eletrônicos de Participação do Poder Legislativo Federal e do Estado de Minas Gerais		
	ALMG Canal Participe	Câmara dos Deputados Wikilegis	Senado Federal Portal e-Cidadania
Gestão da ferramenta	Equipe interna que a constrói e por uma consultoria legislativa que analisa e responde as sugestões.	Cabe ao parlamentar decidir que sugestões serão incorporadas ao texto final da proposição legislativa.	Análise da conformidade com os Termos de Uso e liberação para publicação realizadas por servidores do Senado Federal.
Requisitos para o trâmite de uma proposta de lei, oriunda da ferramenta.	Ser um tema compreendido entre as competências da ALMG.	Rito normal previsto no Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Ainda não há uma institucionalização legal, inexistem procedimentos formais próprios.	As Ideias Legislativas que recebem 20 mil apoios em 4 meses são encaminhadas para a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) e formalizadas como Sugestões Legislativas, nos termos do art. 6º, parágrafo único, da Resolução nº 19 de 2015 e do art. 102-E do Regimento Interno do Senado
Principais dificuldades (políticas, técnicas, regimentais) para a criação e manutenção da ferramenta.	Limitação de recursos para o desenvolvimento de novas interfaces e externamente, interagir com os cidadãos e saber como gerar um <i>feedback</i> eficiente	Resistência por parte de servidores e parlamentares. Dificuldade em se comunicar os potenciais da ferramenta e aprender a lidar e processar as colaborações e saber gerar <i>feedback</i> dentro do trâmite legislativo. Necessidade de regulamentação.	Dificuldades inerentes a toda a esfera pública no tocante à limitação de recursos físicos, orçamentários e de pessoal.
Categorias de políticas públicas mais demandadas	1º Transporte e Trânsito 2º Meio Ambiente 3º Educação 4º Segurança 5º Saúde	1º Saúde 2º Tributos e Finanças 3º Transparência e Cidadania 4º Educação 5º Direitos Trabalhistas	Em razão da necessidade de simplificar o uso da ferramenta pelos cidadãos, bem como do grande volume de ideias legislativas recebidas, não é realizada categorização ou indexação das ideias recebidas.

Fonte: Dados da pesquisa (2018).

O Quadro 3 demonstra que no âmbito do Senado Federal, o trâmite segue um processo mais institucionalizado regulamentado dentro de pressupostos normativos mais definidos.

A temática aqui intitulada *Governança* consolida alguns aspectos levantados sobre o modo pelo qual se dá a interação entre o usuário e as ferramentas de *e-participação* e o seu grau de aderência junto à população. O Quadro 4 consolida esses aspectos analisados comparativamente.

O Quadro 4 revela limitações na participação popular por meio da interface digital. Observa-se a necessidade de se refletir sobre a capacidade do cidadão influenciar a proposição de Leis dentro do contexto brasileiro a partir casas legislativas.

O Quadro 5, sumariza a temática Tecnologia da Informação, com o comparativo de itens relacionados as características técnicas dos sistemas.

Ao se observar o Quadro 5 verificam-se diferenças no que se refere ao acompanhamento da sugestão pelo cidadão. No que se refere aos mecanismos de segurança de dados e informações o Portal e-cidadania do Senado Federal apresenta mais evidências de um nível de maturidade mais desenvolvido. No Senado Federal também a equipe destinada a esse trabalho é maior e mais estruturada.

**Quadro 4 - Comparativo entre os canais - Temática: Governança**

Item	Canais Eletrônicos de Participação do Poder Legislativo Federal e do Estado de Minas Gerais		
	ALMG Canal Participe	Câmara dos Deputados Wikilegis	Senado Federal Portal e-Cidadania
Instrumentos para potencializar as sugestões de projetos de lei	Não existe	Não identificado	Na página de cada Ideia Legislativa, há a opção de compartilhá-la no <i>Facebook</i> , <i>Twitter</i> e <i>Google+</i> .
Fluxo da sugestão, após a verificação da sua legalidade	Se a sugestão passa pelo crivo da Consultoria Legislativa é feito um parecer e enviado à Gerência de Relações Institucionais, que responderá ao cidadão, via portal da ALMG. As sugestões selecionadas pela Consultoria Legislativa são levadas ao conhecimento de todos deputados estaduais.	Não há possibilidade de sugestão de projetos de lei por cidadãos por meio do Wikilegis. As contribuições apresentadas às proposições limitam-se a aprimorar os artigos do texto original.	As Ideias Legislativas que recebem 20 mil apoios em 4 meses são encaminhadas para a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) e formalizadas como Sugestões Legislativas, nos termos do art. 6º, parágrafo único, da Resolução nº 19 de 2015 e do art. 102-E do Regimento Interno do Senado. Na CDH, as Ideias Legislativas são debatidas pelos senadores e ao final recebem um parecer.
Normas que regulam/garantam a existência da ferramenta e a participação da sociedade	Não existem normas na ALMG que regulem o funcionamento do Canal Participe. Ele pode ser descontinuado a qualquer momento.	Não existem normas. Há iniciativas, como o Projeto de Resolução 217/2017 que visa institucionalizar as oportunidades e mecanismos de participação na Casa ou a proposição de se consolidar as consultas públicas por meio de mecanismos digitais como o Wikilegis.	O Programa e-Cidadania são reguladas pelo Ato da Mesa do Senado Federal nº 3, de 2011, pela Resolução do Senado Federal nº 26, de 2013, e pela Resolução do Senado Federal nº 19, de 2015.
Restrições as sugestões	Todas as sugestões são publicadas conforme o cidadão as redigiu.	Todas as demandas, sugestões que os internautas fazem a cada artigo da proposta legislativa são publicadas conforme o cidadão as redigiu, sem qualquer tipo de restrição.	Todas as Ideias Legislativas são avaliadas conforme os Termos de Uso. Se respeitam os termos, são publicadas. Se não, são arquivadas.

Fonte: Dados da pesquisa (2018).

**Quadro 5 - Comparativo entre os canais - Temática: Tecnologia da Informação**

Item	Canais Eletrônicos de Participação do Poder Legislativo Federal e do Estado de Minas Gerais		
	ALMG Canal Participe	Câmara dos Deputados Wikilegis	Senado Federal Portal e-Cidadania
Equipe envolvida na manutenção da ferramenta	A equipe é composta por seis pessoas mais a gerência.	A manutenção do Wikilegis é realizada por seis servidores efetivos (um gerente, assessores do portal e-Democracia, de comunicação, mídias sociais e de comissões) e quatro desenvolvedores terceirizados.	São responsáveis pela operação do portal 17 pessoas de diversas áreas de formação. A manutenção técnica é realizada pela equipe do Serviço de Portais do PRODASEN.

Possibilidade de retirar sugestão já apresentadas	Não é possível declinar de uma sugestão diretamente via portal (editar ou excluir). Caso o cidadão queira retirar uma sugestão ele terá que entrar em contato com a ALMG.	As contribuições postadas nas ferramentas de participação do portal do Wikilegis não são passíveis de exclusão. Em outras palavras, uma vez que o cidadão redigiu o texto, esse ficará definitivamente registrado no portal.	O cidadão pode declinar da sua proposta de ideia legislativa, bastando, para tanto, formalizar solicitação aos gestores do portal.
Acompanhamento da tramitação da sugestão apresentada	Não existe	O cidadão pode acompanhar no canal eletrônico o andamento da sugestão apresentada no trâmite legislativo.	O acompanhamento pode ser realizado pelo portal e-Cidadania. Após formalização da sugestão, o cidadão recebe e-mails com sua movimentação - Sistema Push do Senado Federal.
Sobre o desenvolvimento das funcionalidades da ferramenta	Interno ALMG	O desenvolvimento do Wikilegis é promovido internamente pela Câmara dos Deputados, com colaboradores terceirizados contratados pela Instituição. A gestão técnica constitui atribuição da equipe de servidores públicos.	Interno ao Senado
Ataques cibernéticos	Não há registros	Não há registros	O setor de tecnologia da informação do Senado mantém uma complexa rede de segurança para evitar o uso indevido dos nossos sistemas. Além disso, o portal é regularmente submetido a auditoria pelos próprios servidores para verificação de seu regular funcionamento sendo expurgadas quaisquer inconsistências encontradas. Até o momento não foram registrados ataques que promovessem danos às bases de dados do portal

Fonte: Dados da pesquisa (2018).

Na Câmara dos Deputados, percebe-se que existe por parte deste órgão o interesse em aproximar o Poder Legislativo do cidadão brasileiro, dando a este a oportunidade de interagir com o poder público por meio da Internet. O objetivo do Wikilegis (BRASIL, [20-?]) da Câmara de Deputados busca atender à crescente demanda da sociedade por transparência e participação no processo legislativo. Já no Senado Federal, com o *Portal e-cidadania* busca-se criar uma ferramenta fácil e ágil, para a interação entre o cidadão e o Senado Federal. O Portal da ALMG, em sua aba *Participe*, mantém vários recursos de interação para a participação cidadã, cujo objetivo é gerar uma participação mais ativa da sociedade.

Contudo, aprofundando-se a análise das propostas ou sugestões enviadas por meio do Portal da ALMG no canal “Envie a sua sugestão de projeto de lei” (MINAS GERAIS, [201?]) foram identificadas 964 sugestões apresentadas pelos cidadãos no período entre 2011 e 2017. Os resultados apontaram para muitas sugestões rejeitadas, ou seja, no período analisado das sugestões enviadas 91,29% foram rejeitadas e apenas 8,71% foram consideradas aptas para servirem de subsídio à ALMG para projetos de Lei. Ao se analisar os possíveis motivos das rejeições alegados pela equipe que responde às sugestões do canal *Participe*, verificou-se que os principais motivos identificados foram os seguintes:

- a) Não se sabia a qual poder público recorrer para exercer o direito de participação do cidadão, logo muitos assuntos que não competiam ao Poder Legislativo Estadual e foram, indevidamente, direcionados a ele;
- b) Cidadãos enviaram sugestões que eram incompatíveis com a Constituição Federal, logo, impossíveis de serem implementadas;
- c) A sugestão enviada já estava sendo tratada por projeto de lei na ALMG;
- d) Em muitos casos já existia a legislação sugerida, porém como ela não era cumprida, o cidadão sugeria uma nova “lei” para criar um direito ou coibir um crime;

- e) Vários servidores estaduais tentaram, através do canal “Participe”, abrir um canal de diálogo com o governo do Estado (solicitações de plano de carreira, linha de financiamento específica para servidores, estabelecimento de direitos, reclamações sobre as condições de trabalho etc.).

Na análise qualitativa observou-se que a maior parte dos cidadãos que enviaram sugestões por meio do Portal da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, via Canal Participe: “Envie a sua sugestão de projeto de lei” (MINAS GERAIS, [201?]), não possuíam discernimento suficiente para enviar suas sugestões de Lei, uma vez que a maioria das sugestões foram rejeitadas por não estarem no âmbito de competência do Poder Legislativo Estadual ou por serem incompatíveis com a Constituição Federal.

As três principais dificuldades percebidas na *Canal Participe* da ALMG foram que a ferramenta aceita o envio de sugestão de forma anônima, que um mesmo cidadão pode repetir, indefinidamente, o envio de sugestões, não havendo um controle ou limitador por parte da ferramenta e que não existe uma vinculação entre as sugestões enviadas e a sua priorização de análise junto ao Poder Legislativo Estadual. Outro ponto dificultador identificado na pesquisa foi a demora da ALMG em responder as sugestões enviadas. No experimento realizado para o presente trabalho a ALMG demorou 162 dias para analisar e responder uma demanda de sugestão de projeto de lei enviado por meio do *Canal Participe*. Esse tempo de resposta muito alongado poderia desestimular a participação dos cidadãos, pois sem se sentirem ouvidos, os cidadãos poderiam deixar de ver propósito em acompanhar e participar por meio dessas interfaces de comunicação digital.

Por fim, pelos resultados analisados, das 8,71% das sugestões enviadas no período entre 2011 e 2017, por meio do Portal da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, via Canal Participe: “Envie a sua sugestão de projeto de lei”, consideradas aptas e encaminhadas para análise dos deputados estaduais, nenhuma delas foi transformada em Lei.

**O ponto de partida para o estudo sobre *e-participação* no Poder Legislativo, deve considerar a democracia como um conjunto de direitos e deveres no qual os cidadãos: a) escolhem livremente os seus governantes; b) influenciam nas decisões desses governantes; e c) cobram dos governantes a prestação de contas por seus atos de governo, uma vez que a participação cidadã aparece não apenas no momento do voto, mas também nas práticas não eleitorais do dia a dia.**

### Considerações finais

Na comparação entre os três canais de participação (Câmara dos Deputados Federais, Senado Federal e Assembleia Legislativa de Minas Gerais) pode-se constatar que a Câmara dos Deputados possui a ferramenta mais interativa e com mais recursos tecnológicos disponíveis, de forma que o cidadão pode editar diretamente a legislação em discussão, restando ao parlamentar, redator do projeto, acatar ou não a redação proposta pelo cidadão.

A ferramenta do Senado é sustentada por uma norma interna do Senado, que obriga que todas as proposições oriundas dos cidadãos que obtiverem 20 mil apoios sejam enviadas para a análise de uma das comissões do Senado, ou seja, este recurso é um grande passo do ponto de vista de institucionalização da interação entre poder público e sociedade. Vale destacar, também, que tanto o Portal Wikilegis, na Câmara dos Deputados, quanto o Portal e-Cidadania, no Senado, possuem diversos relatórios sobre os seus canais eletrônicos de participação, disponíveis para consulta pública.

Já o Canal Participe: “Envie a sua sugestão de projeto de lei”, do Portal da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, apresentou-se como uma ferramenta bem modesta em comparação com as outras duas analisadas. Dois fatores importantes deveriam ser considerados pela ALMG em seus canais digitais: a existência de uma estrutura administrativa que consiga absorver a opinião dos cidadãos e a possibilidade de que as sugestões enviadas possam, efetivamente, ser levadas em consideração nas decisões dos deputados estaduais.

O desenvolvimento do estudo possibilitou verificar que as tecnologias de informação e comunicação podem se apresentar como uma possibilidade de aprofundamento democrático para a participação cidadã,

contudo, o potencial das TICs em favorecer a promoção da participação e dos processos deliberativos mostrou-se limitada, quer seja pela falta de vinculação entre o que a sociedade deseja e o que é decidido pelo poder público, quer seja pela falta de entendimento da população em enviar sugestões. É importante destacar alguns fatores que dificultam a participação cidadã, como o tipo de sistema político vivenciado pelos cidadãos, um parlamento com uma estrutura administrativa complexa, a deficiência de recursos humanos e financeiros, o baixo grau de inclusão digital dos cidadãos e o baixo nível de conscientização política da sociedade.

A partir desse viés, é importante que o poder público, em todas as três esferas de poder, municipal, estadual e federal, desenvolva estratégias para a criação de políticas públicas para a alfabetização política dos cidadãos, além de promoverem a institucionalização de mecanismos de participação em suas esferas de competência. Uma forma de criar a cultura da participação cidadã seria a introdução do conteúdo “democracia e participação social”, nos currículos escolares. A criança e o jovem, educados nessas práticas, poderiam ser tornar com maior facilidade, no futuro, um cidadão e não um analfabeto político.

## Referências

- AVRITZER, L. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: AVRITZER, L. *Experiências nacionais de participação social*. Belo Horizonte: Cortez, 2010.
- BRASIL. [Constituição de 1988]. *Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Wikilegis*. Brasília, DF, [20-?]. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/participacao/saiba-como-participar/camara-aberta/edicao-2015/wikilegis>. Acesso em: 30 ago. 2019.
- BRASIL. *Decreto Nº 8.243*, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm). Acesso em: 29 ago. 2019.
- BRASIL. Senado Federal. *Sobre o Portal e-Cidadania*. Brasília: Senado Federal, [2012]. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/sobre>. Acesso em: 20 ago. 2019.
- CARNEIRO, R.; BRASIL, F. de P. D. Controle social e as novas instituições participativas: um panorama do caso brasileiro pós-1988. In: CONGRESO INTERNACIONAL EN GOBIERNO, ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS, 5., 2014, Madri. *Anais* [...]. Madri: GIGAPP/INAP, 2014. Disponível em: [http://www.gigapp.org/administrador/components/com\\_jresearch/files/publications/A09-CARNEIRO-2014.pdf](http://www.gigapp.org/administrador/components/com_jresearch/files/publications/A09-CARNEIRO-2014.pdf). Acesso em: 15 ago. 2019.
- CASTELLS, M. *A sociedade em rede: a era da informação: economia, sociedade e cultura*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- GOMES, W. Participação política online: Questões e hipóteses de trabalho. In: MAIA, R. C. M.; GOMES, W.; MARQUES, F. P. J. A. (org.). *Internet e Participação Política no Brasil*. Porto Alegre: Sulina, 2011.
- GONÇALVES, B. R.; BRASIL, F. de P. D.; CARNEIRO, R. A participação social e o Decreto n. 8243 de 24 de maio de 2014: o que há de novo? In: Encontro de Administração Pública e Governança, 6, 2014, Belo Horizonte. *Anais* [...]. Belo Horizonte: ANPAD, 2014.
- LÉVY, P. *Ciberdemocracia*. Lisboa: Instituto Piaget, 2002.
- MEDEIROS, P. H. R.; GUIMARÃES, T. de A. O estágio do governo eletrônico no Brasil em relação ao contexto mundial. *Revista do Serviço Público*, n. 1-2, jan./jul. 2004. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/245/0>. Acesso em: 07 jun. 2019.
- MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa de Minas Gerais. *Conheça as formas de participação popular na ALMG*, Minas Gerais, 2013. Disponível em: [https://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/arquivos/2013/09/02\\_facebook\\_participacao\\_popular\\_na\\_almg.html](https://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/arquivos/2013/09/02_facebook_participacao_popular_na_almg.html). Acesso em: 14 out. 2019.
- MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa de Minas Gerais. *Envie sua sugestão de projeto de lei*, Minas Gerais, [201?]. Disponível em: [https://www.almg.gov.br/participe/envie\\_sugestao\\_lei/index.html](https://www.almg.gov.br/participe/envie_sugestao_lei/index.html). Acesso em: 14 out. 2019.
- SANTOS, B de S.; AVRITZER, L. Introdução para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B de S. *Democratizar a democracia: Os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 42-51.
- TAVARES, W.; PAULA, A. P. P. de. Participação cidadã na gestão pública via internet. In: Congresso Consad de Gestão Pública, 2014, Brasília. *Anais* [...] Brasília: CONSAD, 2014. Disponível em: [http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/1142/1/C7\\_PP\\_PARTICIPA%C3%87%C3%83O%20CIDAD%C3%83%20NA%20GEST%C3%83O%20P%C3%9ABLICA.pdf](http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/1142/1/C7_PP_PARTICIPA%C3%87%C3%83O%20CIDAD%C3%83%20NA%20GEST%C3%83O%20P%C3%9ABLICA.pdf). Acesso em: 14 out. 2019.
- ZANETTI, L. A.; LUVIZOTTO C. K. Interação, participação e deliberação online: o caso do website Vote na Web. *Revista Culturas Midiáticas*, Paraíba, v. 11, n. 1, jun. 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/cm/article/view/40744/20368>. Acesso em: 14 out. 2019.

**Giovani da Silva Ladinho Junior**  
emaildogiovani@gmail.com

Mestrado em Administração Pública pela Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro  
Servidor público do Governo do Estado de Minas Gerais

**Simone Cristina Dufloth**

simone.dufloth@fjp.mg.gov.br

Doutorado em Ciência da Informação pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

Professora do Programa de Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro

Pesquisadora em Ciência e Tecnologia da Fundação João Pinheiro

**EG/FJP**

Alameda das Acácias, 70 – São Luiz

Belo Horizonte – MG – Brasil

CEP: 31.275-150

**Agradecimentos**

Não se aplica.

**Agência financiadora**

Não se aplica.

**Contribuições dos autores**

Giovani da Silva Ladinho Junior delineou a pesquisa, coletou os dados, tabulou e analisou os resultados e redigiu o artigo. Simone Cristina Dufloth orientou a pesquisa, participou da discussão dos resultados, da revisão e da formatação do artigo. Ambos os autores aprovaram a versão final do texto.

**Aprovação por Comitê de Ética e consentimento para participação**

Não se aplica.

**Consentimento para publicação**

Consentimento dos autores.

**Conflito de interesses**

Não há conflito de interesses.