



**SENADO FEDERAL**  
**INSTITUTO LEGISLATIVO BRASILEIRO**

**MOISÉS DE OLIVEIRA NAZÁRIO**

**Democracia digital no Senado:  
Mídias sociais e portal e-Cidadania como canais entre o  
Parlamento e o cidadão**

Brasília

2015

MOISÉS DE OLIVEIRA NAZÁRIO

**Democracia digital no Senado:  
Mídias sociais e portal e-Cidadania como canais entre o  
Parlamento e o cidadão**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado para  
aprovação no curso de  
pós-graduação lato sensu  
em Ciência Política  
realizado pelo Instituto  
Legislativo Brasileiro como  
requisito para a obtenção  
do título de especialista em  
Ciência Política  
Área de concentração:  
Poder Legislativo, Sociedade e Instituições  
Orientador: Luiz Renato Vieira

Brasília

2015

Moisés de Oliveira Nazário

**Democracia digital no Senado:  
Mídias sociais e portal e-Cidadania como canais entre o  
Parlamento e o cidadão**

Trabalho apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção do Certificado de Conclusão de Curso de Pós-Graduação Lato Sensu na área de Ciência Política

Brasília, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2015

**Banca Examinadora**

---

Prof. Luiz Renato Vieira

---

Prof. Alexandre Gomes

## **Resumo**

O objetivo deste trabalho foi analisar o uso de tecnologias de ciberdemocracia por parte do Senado Federal, tomando como objeto de estudo a discussão sobre a regulamentação da venda e do uso da maconha iniciada em 2014 e promovida por meio do portal e-Cidadania e da página do Senado Federal na rede social Facebook. Pelo fato de as mídias sociais serem canal de expressão da opinião pública, as estatísticas de engajamento das publicações no Facebook, especialmente os comentários dos internautas, foram a base do estudo. Ao longo do trabalho foram discutidos conceitos de democracia e de representação a partir das reflexões de Schumpeter e Robert Dahl e as possibilidades oferecidas pela rede mundial de computadores para o aperfeiçoamento do processo democrático e o incremento da participação popular nas decisões políticas. Com o estudo, verificou-se que, apesar de haver uso significativo de ferramentas de democracia digital no Senado, a esfera política ainda é pouco porosa à participação dos cidadãos.

Palavras-chave: Ciberdemocracia. e-Cidadania. Facebook. Internet. Senado.

## **Abstract**

The goal of this study was to analyze the use of cyberdemocracy technologies by the Senate of Brazil, taking as object of study the discussion on regulating the sale and use of marijuana started in 2014 and promoted through the portal e-Cidadania and Senate's page on the social network Facebook. Because social media are an important channel for the expression of public opinion, the engagement statistics of Facebook posts, especially the comments from internet users, was the basis of the study. Throughout the work were discussed concepts of democracy and representation from the ideas of Schumpeter and Robert Dahl and the possibilities offered by the internet to improve the democratic process and to increase popular participation in political decisions. With this study, it was found that, although there is significant use of e-democracy tools in the Senate of Brazil, the political sphere is still somewhat porous to citizen participation.

## **Sumário**

1 - Introdução

2 - A democracia representativa

2.1 - A crítica de Schumpeter

2.2 - Robert Dahl e a poliarquia

3 - A sociedade da internet

3.1 - A internet no Brasil hoje

3.2 - A cultura da internet

3.3 – A internet 2.0 e as redes sociais

4 - Democracia digital

4.1 - Modelos e utopias de democracia digital

4.2 - A internet como cenário de manifestações políticas recentes

4.3 – Democracia e comunicação pública

5 - O Senado e a Democracia Digital

5.1 - O portal e-Cidadania

5.2 - O Senado nas mídias sociais

5.3 - O cidadão se interessa: temas com maior engajamento na página Senado Federal no Facebook em 2014

5.4 - O debate em torno da legalização da maconha

5.5 - O cidadão opina: as manifestações dos internautas na página Senado Federal no Facebook

5.6 - O Senado ouve? Relação entre opinião dos internautas e deliberação legislativa

6 - Conclusão

7 - Referências

## 1 - Introdução

A internet nasceu como um canal para facilitar a circulação segura e livre do conhecimento e para promover a sinergia de várias inteligências na direção de um objetivo comum – no começo, a defesa militar dos Estados Unidos e o progresso da ciência. Hoje a internet é algo muito maior do que uma rede de quartéis e laboratórios. Tornou-se praticamente indispensável em nossas vidas, moldando muitas de nossas atividades e alterando o nosso comportamento. A sinergia agora pode se dar em torno de causas humanitárias, como a arrecadação de fundos para o estudo de uma doença – caso do famoso desafio do balde de gelo<sup>1</sup>, que mobilizou centenas de pessoas mundo afora – ou em torno de interesses mais corriqueiros, como a tradução e a sincronização das legendas de um episódio de uma série de TV. Ora, a internet também pode mobilizar e potencializar a sinergia de corações e mentes em torno de questões comerciais, artísticas, educacionais, filosóficas, religiosas, esportivas e políticas.

Nós nos apropriamos da internet e a utilizamos hoje em todas as nossas atividades. Se somos, como disse Aristóteles, animais políticos, é natural que tenhamos levado o debate, a polêmica, a campanha, a pressão e a participação para a internet. A cada dia, novos programas e aplicativos específicos para esses fins são criados, mas mesmo aqueles que não foram necessariamente inventados para a prática política acabam sendo tomados por ela, como foi o caso das redes sociais. Em tempos de eleição isso fica particularmente mais visível: a conversa amena que costuma vicejar no dia a dia é substituída pela argumentação áspera e insistente em torno de causas e candidatos, a ponto de levar ao fim de algumas amizades.

Se a internet pode ser um instrumento de participação dos cidadãos, ela também pode ser utilizada pelos governos como uma ferramenta para prestar contas e para obter informações. Ela pode favorecer a transparência, a *accountability* e permitir o estabelecimento de canais de comunicação mais estreita e eficiente entre governos e cidadãos. O uso de aplicativos e programas de internet para propiciar a participação política é justamente o que os estudiosos denominam "ciberdemocracia" ou "democracia digital" (LEVY, 1999; GOMES, 2005a). Mas será a internet capaz de ir além? Poderá ela favorecer o aprofundamento da democracia e permitir ao cidadão uma participação mais ativa e mais

---

<sup>1</sup> Popular em 2014, o Desafio do Balde de Gelo foi uma campanha de arrecadação de fundos para uma associação voltada a pesquisas relacionadas à esclerose lateral amiotrófica. Inicialmente envolvia apenas celebridades, mas logo foi encampada por anônimos do mundo todo. Consistia em um desafio: publicar um vídeo tomando um banho de gelo ou doar cem dólares para a associação. Para divulgar a campanha, muitas pessoas faziam as duas coisas e convidavam amigos para participar. (NEUMAM, 2014).

concreta na vida política? A ciberdemocracia pode ser mais do que a mera transposição de algumas atividades políticas do ambiente *offline* para o ambiente *online*?

O objetivo do presente trabalho é justamente buscar compreender essas potencialidades e esses limites, a partir do estudo da forma como o Senado utiliza as ferramentas típicas da ciberdemocracia. A partir de 1995 a Casa criou diversos veículos de comunicação com a finalidade de ampliar a transparência da instituição e de melhorar a sua imagem junto ao público. Foram criadas também ferramentas diversas para ouvir os cidadãos, em um processo de aproximação entre a esfera política, onde as decisões são tomadas, e a esfera pública. Dentre todas essas ferramentas, duas nos interessam mais: o portal e-Cidadania, criado em 2011, e a página Senado Federal no Facebook, criada em 2010<sup>2</sup>.

O portal e-Cidadania, entre outras funcionalidades, permite a qualquer cidadão, dentro de determinadas condições que serão explicadas mais adiante, apresentar sugestões que podem vir a se tornar projetos de lei. Já a página no Facebook tem como objetivo divulgar para a vasta base de usuários da rede social as atividades do Senado, tanto institucionais como políticas e legislativas.

Faremos o estudo de um caso que mobilizou essas duas ferramentas ao longo do ano de 2014: a Sugestão Legislativa (SUG) Número 8/2014, que pede a legalização e a regulamentação da venda e do consumo da maconha. Proposta por meio do portal e-Cidadania por um cidadão, essa ideia gerou seis debates na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado (CDH). Nesse portal tiveram origem outras duas audiências públicas, uma na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e outra na Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) sobre assuntos correlatos. A temática também gerou diversas publicações na página do Senado Federal no Facebook, que, por sua vez, provocaram grande engajamento dos internautas. Esse caso específico foi escolhido justamente por sua relevância e por essas características: originou-se no portal e-Cidadania e teve também repercussão nas mídias sociais do Senado; mobilizou senadores e uma comissão do Senado ao longo de meses e ganhou grande destaque nas redes sociais; e, entre as sugestões apresentadas por meio do portal e-Cidadania, foi que a que mais avançou até o momento em sua tramitação.

Antes, entretanto, de partir para o estudo do caso, buscaremos discutir alguns conceitos de democracia e de sistema representativo, que são essenciais para compreender o

---

<sup>2</sup> O autor desta monografia integra, desde 2012, a equipe responsável por gerenciar os diversos perfis do Senado Federal nas redes sociais, tendo, portanto, participado da criação e da publicação das postagens analisadas. É também o responsável pela elaboração dos relatórios estatísticos do Núcleo de Mídias Sociais da Secretaria de Comunicação Social do Senado, cujos dados serão utilizados neste trabalho.

contexto em que vivemos. Schumpeter, com sua visão mais pessimista em relação aos limites da democracia, e Dahl, com sua visão mais otimista, serão fundamentais nesse sentido. No capítulo seguinte, procuraremos abordar as características da internet e da cultura própria que se forjou a partir dela, a cibercultura, destacando os aspectos que podem influenciar a prática política. Na sequência, abordaremos as discussões teóricas sobre dois conceitos que estão muito estreitamente ligados: democracia digital, principalmente a partir das considerações de Wilson Gomes, e comunicação pública, especialmente a partir de Jorge Duarte. Por fim, enfocaremos o estudo do caso já referido.

A análise das estatísticas da página Senado Federal no Facebook será um dos principais instrumentos utilizados neste estudo, bem como a análise qualitativa dos comentários feitos pelos internautas nas publicações selecionadas. A análise da tramitação da SUG 8/2014 também será de grande importância.

A partir dessas análises, esperamos poder identificar em que medida o Senado Federal aplica tecnologias de democracia digital, se é que realmente as aplica, e responder às seguintes perguntas: as ferramentas disponibilizadas podem ser consideradas como instrumentos de ciberdemocracia? Existe o aproveitamento real desses instrumentos por parte dos cidadãos? De que maneira o próprio Senado faz uso deles? É possível afirmar que, por meio desses instrumentos, o cidadão é capaz de interferir na agenda do Senado? E nas decisões tomadas?

Talvez, no final das contas, a pergunta mais importante a ser respondida seja a que guia todos os estudos sobre ciberdemocracia: a internet pode nos ajudar a chegar a uma sociedade mais democrática? Essa pergunta já foi respondida positivamente por alguns e negativamente por outros, dependendo do contexto de cada um, e de seu otimismo ou pessimismo. Talvez não seja uma pergunta que possa ser respondida definitivamente e pode nem mesmo estar aberta à investigação científica. Sua resposta pode pertencer ao campo da filosofia – e pode estar assentada, acima de tudo, na esperança.

## 2 - A Democracia representativa

Democracia é o governo do povo: esse conceito já foi discutido intensamente por filósofos, cientistas e políticos e já se cristalizou no imaginário popular. Mas em que medida o povo pode efetivamente participar do governo de um país? Essa pergunta desafiou os pais da democracia moderna, pensadores como Rousseau e Stuart Mill, e continuou no centro dos debates desde então. No século XX, foi problematizada por Schumpeter, Dahl e outros, e agora volta novamente a ser uma questão crucial, na medida em que muitos pensadores falam em uma "crise de representatividade" que confronta o modelo vigente na maioria dos países democráticos, ao tempo em que outros consideram que os avanços tecnológicos trazem uma esperança real de adoção da democracia direta.

É importante refletir sobre a forma como a representação se dá, de que maneira um corpo de representantes efetivamente representa aqueles que os elegeram. Maurizio Cotta (2010) afirma que há basicamente três modelos de representação. No primeiro deles, o qual se denomina "mandato imperativo", cabe aos representantes apenas cumprir a vontade dos representados, sem margem de mudança. É o modelo característico da representação diplomática, por exemplo. No segundo, o "mandato fiduciário", ao representante é delegado o poder de decidir sobre questões diversas, na confiança de que ele agirá no melhor interesse dos representados. No terceiro modelo, a "representação como espelho", espera-se que o corpo de representantes componha-se de tal forma que seja uma representação das características principais do conjunto dos representados, de forma que, naturalmente, acabe tomando as mesmas decisões que os representados tomariam. Todos esses modelos suscitam questionamentos. No caso do mandato imperativo, seria inviável instruir o representante de forma antecipada e adequada sobre todos os assuntos a respeito dos quais teria que decidir, o que comprometeria a agilidade do seu trabalho. No caso do mandato fiduciário, a mais relevante crítica feita é quanto à real correspondência entre aquilo que o representante acredita ser o interesse de seus representados e aquilo que estes pensam a respeito; mas também é apontada outra dificuldade: a de delimitar a comunidade cujos interesses devem ser levados em conta. Já no caso da representação como espelho, a dúvida mais frequente refere-se às características dos representados que mereceriam ser representadas: profissão, classe social, nível de instrução, idade, ideologia, religião, sexo, etnia? Qualquer que sejam elas, entretanto, no final das contas, os representantes não serão sempre diferentes dos representados? Aliás, em relação a certas características (como nível de instrução, por exemplo), não seria conveniente que fossem diferentes? Nenhum desses modelos, de forma

pura, parece atender às necessidades da representação, afirma Cotta, mas todos eles indicam aspectos importantes a serem levados em conta. A representação fiduciária mostra que o representante precisa ter certa liberdade para decidir conforme achar melhor; a representação imperativa indica o vínculo de responsabilidade que deve haver entre representante e representado, sem o qual a simples ideia de representação se extingue; já a representação por espelho demonstra a necessidade de que haja certa correspondência sociológica entre representantes e representados, a fim de assegurar a legitimidade e a credibilidade do sistema (COTTA, 2010, p. 1.104).

A ideia de que todos os cidadãos que vivem em uma dada unidade política têm o direito (e, às vezes, o dever) de participar de seu governo é antiga. Os atenienses a implantaram por volta de 500 a.C., mesmo período em que, na Itália, os romanos conceberam um regime em que seus cidadãos escolhiam, por meio do voto, seus representantes para mandatos relativamente curtos. No entanto, a ideia de que o povo tem condições de participar do próprio governo sempre sofreu críticas e sempre foi confrontada com modelos diferentes como a monarquia, a aristocracia, a ditadura, o despotismo, o fascismo, entre outros. Norberto Bobbio (2010) lembra que, embora tenha havido governos de tendência democrática na Itália e no norte da Europa ao longo da Idade Média, e a Inglaterra tenha começado a experimentar a ideia de representação no século XIII, foi no século XVIII que a democracia ressurgiu como uma alternativa viável de governo, e somente na segunda metade do século XX que ela se consolidou como o tipo de regime mais desejável.

Na antiga Atenas, na velha Roma, nas repúblicas italianas e aldeias vikings – sociedades que implantaram, em maior ou menor grau, regimes de participação popular, cada cidadão tinha o direito de participar das assembleias em que ocorriam as deliberações. Podiam falar, defender seus pontos de vista e propor soluções. Ao final, o consenso, ou a decisão da maioria, prevalecia. Estava em vigor uma espécie de democracia direta, não mediada, em que cada cidadão falava por si mesmo. Tal modelo era aplicado em pequenas unidades políticas: as aldeias e cidades-estado. Os Estados Unidos da América foram a primeira grande nação a tentar aplicar os ideais democráticos em um âmbito maior: uma unidade política extensa e populosa, em que seus cidadãos viviam dispersos. Nesse caso, entretanto, a democracia direta não era possível: reunir milhares de cidadãos em um único local, ao mesmo tempo, garantindo voz para todos é inviável. Começou a ser aplicado, assim, o modelo da representação política associado à democracia.

A Inglaterra dos Plantagenetas já havia adotado o modelo de representação no século XIII, quando, sob coerção de nobres rebelados, o Rei João (cognominado "Sem Terra")

assinou o documento (a Carta Magna) em que abria mão de parte de seus poderes em favor de um parlamento composto por representantes da nobreza. Era, no entanto, um sistema representativo aristocrático, muito distante da ideia de democracia representativa. A democracia moderna nasceu nos Estados Unidos.

Pelo sistema representativo, o povo – aqui entendido como o conjunto dos cidadãos de um determinado país aos quais são garantidos todos os direitos políticos – elege um conjunto de representantes cuja função é governar e tomar decisões em seu nome.

Foi-se afirmando, através dos escritores liberais, de Constant e Tocqueville e John Stuart Mill, a ideia de que a única forma de democracia compatível com o Estado liberal, isto é, com o Estado que reconhece e garante alguns direitos fundamentais, como são os direitos de liberdade de pensamento, de religião, de imprensa, de reunião, etc., fosse a Democracia representativa ou parlamentar, onde o dever de fazer leis diz respeito, não a todo o povo reunido em assembleia, mas a um corpo restrito de representantes eleitos por aqueles cidadãos a quem são reconhecidos direitos políticos (BOBBIO, 2010, p. 324).

## **2.1 - A crítica de Schumpeter**

A concepção liberal de democracia representativa, entretanto, teve seus críticos, entre os quais se pode destacar o austríaco Joseph Schumpeter, para quem não é realista esperar que o povo tenha uma opinião sobre cada tema político e que o parlamento, composto por seus representantes, tome decisões com base na vontade popular. Em sua concepção, ao povo caber apenas eleger representantes aos quais delega o poder de decisão. Em outras palavras, em sua visão a democracia consiste no processo pelo qual são formadas as elites governantes. "O método democrático é um sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor" (SCHUMPETER, 1961, p. 328).

Schumpeter critica a filosofia política do século XVIII, que definiu democracia como o arranjo institucional em que o povo elege representantes para, no governo, realizar sua vontade com vistas ao bem comum. Para o austríaco, não existe um bem comum que possa ser discernido e aceito consensualmente por todos, de tal modo que menos ainda seria possível falar em uma "vontade geral" do povo.

Schumpeter é cético quanto à capacidade do povo (a soma de todos os indivíduos) de se interessar, de compreender e de opinar – de forma independente e ágil – sobre os grandes temas nacionais. Para ele, é mais provável que cada cidadão se interesse e procure se informar mais sobre aquilo que o afeta diretamente, especialmente quando se tratarem de temas locais. Caso houvesse uma participação consciente e interessada de todos, o mais provável é que se

teria um longo impasse provocado pelas divergências de opinião, o que paralisaria qualquer governo. Além disso, a falta de interesse, de aptidão, de responsabilidade e de conhecimento das massas as tornaria propícias a todo tipo de manipulação, do que decorre que a “vontade geral” por elas expressa pode não ser genuinamente delas, mas criada e manipulada por pessoas ou grupos mobilizados.

Enfim, Schumpeter defende que o papel do povo na democracia é formar o governo, um corpo de especialistas capaz de lidar com todo tipo de problemas. "Segundo Schumpeter, existe democracia onde há vários grupos em concorrência pela conquista do poder através de uma luta que tem por objeto a conquista do voto popular" (BOBBIO, 2010, p. 326). O único requisito, portanto, para que uma sociedade possa ser considerada democrática seria a existência de eleições livres e frequentes.

## **2.2 - Robert Dahl e a poliarquia**

Para Robert Dahl (2001), outro importante teórico da democracia, isso não é suficiente. A partir de estudos sobre o processo de democratização de diversas sociedades, ele chegou à conclusão de que há um conjunto de seis pré-requisitos sem os quais uma nação não pode ser considerada democrática. Esses pré-requisitos, afirma, começam como novas práticas em países que estão se democratizando e acabam por se tornar instituições consolidadas. São eles: 1) o controle das decisões de governo é delegado a funcionários eleitos pelos cidadãos; 2) esses funcionários são escolhidos em processos eleitorais livres, justos e frequentes; 3) todos os cidadãos têm garantida a liberdade de expressão, sem receios de sérias punições, podendo inclusive criticar o governo, o regime e a ideologia dominante; 4) todos dispõem de fontes de informação diversificada e independente, com ampla variedade de visões; 5) aos cidadãos é facultado o direito de se associar conforme suas afinidades a fim de pressionar por seus interesses, inclusive formando partidos políticos; 6) todos os cidadãos adultos residentes no país gozam de todos os direitos anteriores – é o que o autor chama de "cidadania inclusiva".

Dahl, entretanto, sublinha a diferença existente entre os países em que vigoram essas seis instituições e aqueles em que nem todas estão presentes, muito especialmente a última delas, a cidadania inclusiva. Nestes últimos, haveria representantes eleitos, eleições livres, direito de associação, liberdade de expressão e fontes de informações diversificadas – mas não para todos. A cidadania, nesses casos, seria restrita a grupos específicos – quando muito, aos homens adultos, e frequentemente apenas aos que pudessem comprovar uma renda

mínima. Dahl denomina o regime desses países, típico do século XIX, de "democracia representativa com sufrágio restrito". E introduz um novo nome para as democracias de massa do século XX, aquelas em que o corpo de cidadãos dotados de todos os direitos civis abrange todo o conjunto de indivíduos adultos: poliarquia (DAHL, 2001, pp. 98-101).

À medida em que as sociedades foram se tornando cada vez maiores e mais complexas, com suas populações dispersas por vastos territórios, a democracia direta foi deixando de ser uma opção. Em pequenas sociedades – seja uma cidade-estado da Grécia Antiga ou da Itália medieval, seja um cantão suíço, uma aldeia viking ou certos condados norte-americanos, foi (e, em alguns casos, ainda é) possível reunir toda a população e tomar decisões importantes com a participação de todos após uma deliberação livre. Mas isso deixou de ser factível nas sociedades modernas, nas quais os países são extensos e populosos, de tal forma que a eleição de um corpo de representantes tornou-se necessária. Para ele, a questão que se coloca é: nessas sociedades, como os cidadãos podem participar das decisões políticas, mantendo o controle sobre os funcionários que deliberam sobre elas e as executam? "A única solução viável, embora bastante imperfeita, é que os cidadãos elejam seus funcionários mais importantes e os mantenham mais ou menos responsáveis por meio das eleições, descartando-os nas eleições seguintes" (DAHL, 2001, p. 107). Disso surgem algumas questões: como assegurar a responsabilidade desses funcionários eleitos entre uma eleição e outra? Há maneiras de os cidadãos comuns participarem mais ativa e mais efetivamente do processo político? É aí que pode entrar a internet.

### 3 - A sociedade da internet

Pode não parecer, mas a internet está prestes a completar 50 anos. A rede mundial de computadores começou a dar seus primeiros passos em setembro de 1969, quando a Agência de Projetos de Pesquisa Avançada (ARPA), do Departamento de Defesa dos Estados Unidos, criou a Arpanet conectando departamentos de pesquisa da Universidade da Califórnia em Los Angeles e Santa Bárbara, da Universidade de Stanford e da Universidade de Utah (CASTELLS, 2002). Não se imaginava, à época, o que essa iniciativa poderia representar em termos de expansão dos canais de participação.

Em 1983, a rede dividiu-se em duas: a ARPANET passou a ser usada pelas instituições científicas enquanto era criada a MILNET com o intuito de atender exclusivamente a fins militares. Na mesma época, a ARPANET interligou-se com outras duas redes, ambas também criadas para finalidades acadêmicas: a CSNET (vinculada à National Science Foundation) e a BITNET (patrocinada pela empresa IBM). A junção das três redes foi chamada de ARPA-Internet. Em 1990, a velha ARPANET encerrou as atividades e o papel de espinha dorsal da rede foi assumido pela NSFNET, rede mais moderna e rápida que acabava de ser criada pela National Science Foundation, e à qual iam se interligando novas redes comerciais e colaborativas. Essa fase terminou em 1995, quando a NSFNET foi encerrada, restando então um conjunto de redes privadas, sem centro e sem autoridade supervisora, que passou a ser denominado simplesmente "internet"<sup>3</sup> (CASTELLS, 2002).

Nascida sob os auspícios do Departamento de Defesa americano, a rede foi construída de modo a dispensar a necessidade de um centro, permitindo a interconexão direta dos nós (os terminais) uns com os outros, conforme a concepção do engenheiro Paul Baran. Com isso, ficava garantida a sobrevivência da rede (e o fluxo de informações) ainda que um ataque nuclear, um temor real em tempos de Guerra Fria, inutilizasse alguns nós (CASTELLS, 2002, p. 82). Apesar da origem militar, logo a rede se distanciaria da cultura governamental. O desenvolvimento das ferramentas e linguagens que permitiriam a comunicação entre um computador e outro, que aconteceu entre as décadas de 1970 e 1990 paralelamente ao processo de organização da rede, obedeceu a uma lógica totalmente diferente: a convergência tecnológica, a liberdade, a flexibilidade, a autonomia, a inovação e o dinamismo. Os jovens pesquisadores que estavam por trás desse processo eram, nas palavras um tanto românticas de

---

<sup>3</sup> O termo "Internet" nasceu como nome próprio de algo que, àquela época, assemelhava-se a uma entidade. Durante muito tempo foi grafado com inicial maiúscula nas publicações e na imprensa. Passadas duas décadas, seu uso tornou-se tão corriqueiro que passou a ser grafado com inicial minúscula, como se faz com um objeto qualquer. Esta é a opção feita neste trabalho.

CASTELLS (2002, p. 86) "cruzados tecnológicos, convictos de que estavam modificando o mundo, como acabaram mesmo fazendo". Essas características ainda podem ser vistas em muitos grupos que usam a rede para fazer ativismo, como o conhecido "Anonymous".

Ocorreu na Suíça, em 1990, outro evento decisivo para que a internet continuasse se popularizando: a criação da *world wide web*, a "grande teia mundial" um aplicativo que organiza a rede por informação e não mais por localização, como se vinha fazendo. A invenção coube a um grupo de cientistas da Organisation Européene pour la Recherche Nucléaire (CERN), sediado em Genebra. Esse grupo, chefiado por Tim Bernes Lee, elaborou ainda um tipo de linguagem destinada à criação de documentos segundo um princípio que permitiria a remissão horizontal entre eles, facilitando a conexão de um documento com outro. Essa lógica de interconexão já havia sido concebida e denominada "hipertexto" pelo filósofo americano Ted Nelson em 1965. Já a linguagem que a programou ganhou o nome de *hypertext transfer protocol* (a sigla HTTP que precede a maioria dos endereços eletrônicos da *world wide web* – a WWW).

Conforme DE CARVALHO (2006) e TAKAHASHI (2000) o Brasil começou a se conectar às redes internacionais de tráfego de dados em 1988, quando o Laboratório Nacional de Computação Científica (LNCC), vinculado ao Ministério da Ciência e Tecnologia, e a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp) organizaram, de forma independente, duas redes de instituições de pesquisa brasileiras e as conectaram à BITNET. A partir de 1991, com a adoção, pela Fapesp, do padrão de comunicação mais usado internacionalmente, o TCP/IP, as universidades brasileiras passaram a ter acesso também à rede das redes, a internet. O governo participou da implantação da infraestrutura que permitiu a criação, no mesmo ano, da Rede Nacional de Pesquisa (RNP), primeira rede de abrangência nacional, interligando 21 estados. Em 1994, a Embratel passou a oferecer, em caráter experimental, acesso discado à internet, primeiro passo rumo à disponibilização do serviço para os usuários comuns; no entanto, logo a Estatal deixaria esse mercado, que seria ocupado pelos nascentes provedores de acesso discado. Em 1995 foi criado o Comitê Gestor da Internet (CGI), órgão governamental destinado a normatizar o uso da rede no país; e, depois de um acordo com a Internet Assign Numbers Authority (Iana), entidade vinculada à Universidade da Califórnia que foi, por muito tempo, responsável pela gestão dos endereços eletrônicos na World Wide Web, a Fapesp assumiu a administração dos endereços brasileiros na internet. A partir daí, a rede só fez crescer.

### 3.1 - A internet no Brasil hoje

Vinte anos se passaram desde que a internet comercial começou a se espalhar pelo Brasil. Alguns obstáculos ainda dificultam a sua total popularização: a precária infraestrutura de acesso, por exemplo, faz com que o país ainda ocupe a 89ª colocação no *ranking* de velocidade da rede (BRASIL, 2015). No entanto, o desenvolvimento tecnológico e a queda nos preços de produtos como computadores, *notebooks* e *smartphones* permitiu que hoje cerca de metade da população brasileira tenha acesso à internet. De acordo com pesquisa divulgada pela Secretaria de Comunicação da Presidência da República, 49% dos brasileiros já utilizaram a internet em algum momento e aqueles que têm acesso passam, em média, 5 horas diárias conectados de segunda a sexta-feira e um pouco menos nos finais de semana. Entre esses usuários, 67% usam a rede para se informar, e o mesmo número para consumir entretenimento. O uso de redes sociais é muito intenso no país, com predominância do Facebook: cerca de 83% dos usuários de internet brasileiros o utilizam com frequência. Em seguida, vêm o WhatsApp (58%), o Youtube (17%) e o Instagram (12%). O Twitter, que já foi uma das redes sociais preferidas dos brasileiros, foi mencionado por apenas 5% dos entrevistados (BRASIL, 2014).

Outras pesquisas confirmam o entusiasmo dos brasileiros com as redes sociais. De acordo com pesquisa da agência ComScore, divulgada em maio de 2015, o brasileiro é o usuário de internet, em todo o mundo, que passa mais tempo em cada visita às redes sociais: cerca de 21 minutos. Esse número é 60% superior à média mundial, por exemplo. Ao todo, são quase 10 horas mensais nas redes sociais por usuário, em média (BANKS, 2015; CERON, 2015). Muitos passam parte desse tempo justamente dedicando-se a atividades que podemos considerar como eminentemente políticas: comentando sobre o governo, divulgando ou combatendo causas e ideias, como se verá adiante.

### 3.2 - A cultura da internet

Se hoje a internet faz parte do cotidiano de milhões de brasileiros, o cenário mundial não é diferente. Com maior ou menor penetração, maior ou menor liberdade, a rede está presente em praticamente todo o mundo, conectando indivíduos dispersos, de culturas, línguas e classes sociais diferentes. Esse novo cenário, bem como os desafios que ele lança à sociedade, têm sido objeto de muitas reflexões nas últimas décadas. Escrevendo em um momento no qual a internet ainda era vista com desconfiança, especialmente nos círculos

acadêmicos e artísticos, Pierre Levy (1999) procurou lançar luz sobre os efeitos do que chamou de ciberespaço – o ambiente próprio da internet – na cultura e estudou justamente o nascimento de um novo padrão de comportamento, um novo conjunto de valores e de práticas intrinsecamente ligado às novas tecnologias, às novas linguagens e aos novos meios de comunicação que surgiram com a rede mundial de computadores: a cibercultura.

Segundo Levy, o processo que levou à criação e à expansão da internet, à evolução tecnológica recente e ao próprio surgimento do ciberespaço foi liderado por um movimento de jovens cultos oriundos de grandes centros metropolitanos, alguns bastantes conhecidos, mas a maioria deles, anônimos. Esses jovens engendraram também a cibercultura, erigida sobre três princípios fundamentais: a interconexão, a criação de comunidades virtuais e a inteligência coletiva. O impulso pela interconexão decorre de que no ciberespaço predomina a ideia segundo a qual a conexão sempre é preferível ao isolamento, a tal ponto que o objetivo é a conexão absoluta, de todas as máquinas entre si – no que hoje tem sido chamado de "internet das coisas". A interconexão leva à formação das comunidades virtuais, que constituem o segundo princípio da cibercultura. Elas nascem a partir da agregação de afinidades por interesses, conhecimentos e objetivos, independentemente da localização geográfica, e estimulam as trocas, a reciprocidade e a interação. Por fim, por meio das comunidades virtuais chega-se ao terceiro princípio da cibercultura, que seria também um fim: a inteligência coletiva, uma espécie de caldo em que os saberes, imaginações e habilidades de cada pessoa estão em sinergia. Juntos, esses três princípios potencializam dois valores fundamentais da cibercultura: a autonomia e a abertura para a alteridade (LEVY, 1999, p. 133). A esses valores somam-se outros, com tendências libertárias, até utópicas: informalidade, autorregulação e "a ideia de que muitos contribuem para muitos, mas cada um tem a sua própria voz e espera uma resposta individualizada" (CASTELLS, 2002, p. 441).

Na abertura de sua obra mais conhecida sobre a internet, Castells a define de uma forma sucinta e poética: ela é "o tecido de nossas vidas" (CASTELLS, 2003, p. 7). Com isso, quer dizer que ela está tão disseminada e tão presente, que chega a estar fortemente associada às nossas próprias vidas. Mas não só: ao usar o termo "tecido", ele enfatiza a sua característica fundamental de malha, de rede que conecta. Segundo o autor, esse processo de expansão da rede é resultado da confluência de vários movimentos que, embora independentes entre si, se retroalimentaram e geraram, em conjunto, a cibercultura: o movimento de geração de tecnologia, levado a cabo por cientistas e por *hackers* (jovens especialistas capazes de furar os bloqueios da rede e de manipulá-la em geral em prol de causas que consideram positivas) e que consolidou as ideias de meritocracia, liberdade e autonomia; o movimento de criação das

comunidades virtuais, que e apropriou tanto dos valores quanto das tecnologias levando-os para o uso cotidiano; e o movimento dos empresários da internet, que descobriu como lucrar com tudo isso e, utilizando instrumentos de mercado, terminou de popularizar a rede e seus valores (CASTELLS, 2003, p.52).

Passados os anos de gestação e de nascimento da rede, testemunhamos hoje uma espécie de ubiquidade da internet. Se, no final do século XX, a rede se espalhou e chegou às casas e às estações de trabalho, no começo do século XXI ela chegou às ruas. Agora não é necessário sentar-se diante de um pesado microcomputador *desktop* e realizar algum comando para que ele se conecte à rede. Por padrão, a maioria dos computadores já está permanentemente conectada. O uso de um microcomputador já é também dispensável: os telefones celulares, agora transformados em *smartphones*, em telefones inteligentes, já são responsáveis por boa parte dos acessos à rede, assim como os tablets, aparelhos novos, típicos dessa nova era da informação. O ano de 2015 começou, inclusive, com o advento dos *smartwatches*, os relógios inteligentes, que também permanecem o tempo todo em contato com a rede. Com computadores em casa e no trabalho, com relógios, telefones e tablets, muitas pessoas passaram a estar conectadas em tempo integral – e em tempo real.

Para alguns estudiosos, já não faz mais sentido distinguir entre real e virtual quando se fala de internet, pois tudo o que se faz no ciberespaço – comprar uma passagem aérea, fruir produtos culturais, conversar com amigos, estabelecer relacionamentos, fazer um curso, participar de debates, expressar religiosidade, etc. –, é tão real quanto aquilo que se faz fora dele. Para especificar as ações realizadas com o uso da internet, Antonio Spadaro prefere o termo *online* – embora talvez este também esteja perdendo a sua atualidade, pelo fato de que cada vez menos estamos *offline*. O mesmo autor observa que a internet deve ser entendida como um ambiente e não como uma ferramenta:

A rede não é, na verdade, um simples 'instrumento' de comunicação que se pode ou não usar, mas evoluiu num espaço, um 'ambiente' cultural que determina um estilo de pensamento e cria novos territórios e novas formas de educação, contribuindo para definir também um novo modo de estimular as inteligências e de estreitar os relacionamentos; efetivamente é um modo de habitar o mundo e de organizá-lo (SPADARO, 2012, p. 17)

### **3.3 - A internet 2.0 e as redes sociais**

No século XXI, a internet mudou – e, com ela, mudariam muitas outras coisas. É nesse momento que ocorrem o desenvolvimento da chamada Web 2.0 e o surgimento e a popularização da internet móvel.

Web 2.0 refere-se a uma nova fase da internet, marcada por um novo modelo de usabilidade. A internet nasceu como um ambiente restrito a especialistas e diletantes, pessoas com alto grau de instrução capazes de fazer uso da complexa linguagem de programação utilizada para desenvolver ferramentas e *sites*. Em seguida, a ela foram aderindo mais e mais pessoas, que fizeram dela uma ferramenta de consumo de conteúdos variados como jornais, compras, pesquisas, etc. Nesse momento predominava o modelo de comunicação tradicional em que alguns poucos eram produtores e emissores de conteúdos, enquanto à vasta maioria dos usuários cabia o papel de receptores, consumidores desses conteúdos. Nos anos 2000, isso começou a mudar, com o surgimento das primeiras redes sociais e dos primeiros *sites* colaborativos. A premissa dessas novas ferramentas era possibilitar a todos os usuários interessados os meios de criar e divulgar conteúdos, podendo também consumir – e, às vezes, até modificar – os conteúdos produzidos por outros usuários comuns como eles.

Surgiu assim a Wikipédia, a enciclopédia *online* gratuita em que qualquer pessoa pode criar e editar verbetes – uma forma inovadora de ampliar a catalogação dos conhecimentos existentes no mundo, mas que desde sempre suscitou questionamentos sérios a respeito de credibilidade e de autoria, o que se tenta contornar a partir da vigilância da própria comunidade de usuários, que pode corrigir informações e denunciar o mau uso. A construção coletiva de bancos de dados prosseguiu em diversas áreas: essa lógica está presente em *sites* de receitas, blogs colaborativos, bancos de imagens, etc.

Isso, claro, também abre muitas possibilidades no campo da política, como se vê no caso dos chamados “memes”, que são, geralmente, imagens que “viralizam” na internet (isto é, se propagam rapidamente, como um vírus), sendo compartilhadas, modificadas e reinterpretadas continuamente. O uso político dessas imagens tornou-se muito comum, muito especialmente em período eleitoral, quando são usadas especialmente para denegrir candidatos.

Por seu lado, as redes sociais buscam reproduzir na internet a lógica de relações interpessoais da sociedade *offline*, tanto que, durante algum tempo, foram chamadas no Brasil de "*sites* de relacionamento". Popularizaram-se tanto que hoje, ao se falar em redes sociais, pensa-se imediatamente naquelas que estão na internet, e não no conceito usado em estudos de sociologia e ciência política, que define rede social como "um conjunto de dois elementos: atores (pessoas, instituições ou grupos; os nós da rede) e suas conexões (interações ou laços sociais)", uma espécie de metáfora para "observar os padrões de conexão de um grupo social, a partir das conexões estabelecidas entre os diversos atores" (RECUERO, 2009, p. 24).

Depois de um começo tímido, as redes sociais agora gozam de prestígio e influência. As primeiras surgiram ainda nos anos 1990 (o *Classmates* em 1995 e o *Six Degrees* em 1997), mas foi nos anos 2000 que elas se tornaram um sucesso, primeiro, como uma nova moda, e depois como parte integrante do dia a dia dos internautas. Em 2002 surgiu o Friendster, e em 2003, o MySpace, que tiveram vida efêmera. Em 2004, nasceram o Orkut e o Facebook. Todas elas tinham as mesmas características: seus usuários criavam perfis, compostos por algumas informações pessoais e algumas fotos, e podiam se conectar aos perfis de outros usuários, iniciando conversas públicas ou privadas a partir daí. A premissa fundamental era permitir que as pessoas reproduzissem no mundo virtual (então ainda se usava muito esse termo) as mesmas amizades que tinham no dia a dia, e ainda por cima se reconectassem com pessoas das quais tinham se distanciado, como amigos de infância, ex-colegas de escola etc.

Em 2006 foi criado o Twitter, que viria a transformar as redes sociais naquilo que elas são hoje: plataformas de criação e distribuição de conteúdo. Às características típicas das demais redes sociais, como a criação de perfis e a conexão entre contatos, o Twitter adicionou outras muito específicas: a *timeline*, o *retweet* e o limite de 140 caracteres. Surgiu assim uma dinâmica nova: a conversa entre os usuários deixou de transcorrer no ambiente discreto das páginas de perfil, e se transferiu para um novo local conhecido como *timeline*, ou linha do tempo. Ali é exibido tudo o que dizem as pessoas que mais interessam a cada usuário (aquelas a quem ele "segue"), e, a partir dali, podem ser retransmitidas mensagens selecionadas a outros usuários (os "seguidores"), com o uso do recurso do "retweet". Uma rígida limitação de 140 caracteres força as mensagens a serem sucintas, facilitando a leitura. Essa nova dinâmica de uso alterou o próprio sentido da rede social: de site de relacionamento onde se pretendia que cada usuário dissesse aos seus "seguidores" o que estava fazendo naquele momento, o Twitter se transformou em uma mídia social, uma ferramenta de criação e distribuição de conteúdos. Se, antes, o Twitter era visto como um substituto das antigas mensagens de texto do celular (as SMS), passou a ser entendido como um veículo de informações. Esse papel foi particularmente explorado em eventos como a chamada Primavera Árabe<sup>4</sup>, quando cidadãos de países como Tunísia e Egito o usaram para combinar protestos e para divulgar informações sem passar pelos filtros oficiais. O mesmo ocorreu em protestos como o *Occupy Wall Street*, nos Estados Unidos, e nas manifestações contra as

---

<sup>4</sup> Nome pelo qual ficaram conhecidos diversos movimentos ocorridos em países islâmicos entre 2009 e 2012 pleiteando mais liberdade política. Alguns desses movimentos culminaram com as derrubadas dos respectivos governos, como no Egito, na Argélia e na Tunísia.

medidas de austeridade que foram adotadas na Europa após a crise econômica mundial que estourou em 2008.

O Facebook, rede criada com a mesma ideia de permitir a conexão entre as pessoas, decidiu seguir pelo mesmo caminho, adotando uma *timeline* e criando botões que permitiam curtir, compartilhar e comentar os conteúdos postados por outras pessoas. Como diferencial, dispensou o limite de caracteres e permitiu a publicação de fotos (hoje também possível no Twitter). As mudanças impulsionaram ainda mais o seu crescimento, a ponto de ter se tornado em 2012 a rede social dominante em todo o mundo e de ter tomado do Twitter o posto de plataforma mais relevante para a distribuição de conteúdos. Sua importância é tanta que diversos sites noticiosos têm nele a sua principal fonte de acessos. No caso do Senado Federal, por exemplo, cerca de 30% de todos os acessos feitos ao site oficial provêm de *links* publicados no Facebook, conforme dados do Google Analytics<sup>5</sup>, ferramenta usada para acompanhar estatísticas de acesso a sites.

As redes sociais – também chamadas de "mídias sociais" quando possibilitam a criação e a divulgação de conteúdos – mudaram a forma como os internautas se relacionam com a informação. Hoje, cada internauta é, de certa forma, um editor. Ele seleciona o que lhe interessa, divulga notícias, redige relatos, publica opiniões, dissemina informações. De certa forma, elas quebraram o monopólio da informação, empoderando o usuário comum e potencializando a circulação do conhecimento de forma inaudita. E, embora as ferramentas específicas de redes sociais sejam efêmeras – Friendster e Orkut já não existem mais, o MySpace tornou-se irrelevante e o Twitter só tem hoje uma fração da importância que já teve –, seu modelo tem potencial para perdurar indefinidamente, ainda que sob a forma de novas ferramentas.

Paralelamente a esse processo, ocorreu a disseminação da internet móvel. Os primeiros telefones capazes de acessar a internet surgiram no começo do século, com muitas limitações de velocidade e de usabilidade, além de preços altos. Logo começaram a surgir os *smartphones*, os telefones inteligentes, focados no uso da internet e outras ferramentas. Com telas maiores e teclados alfanuméricos, facilitavam o uso da rede, mas ainda eram muito caros. Aos poucos foram se popularizando, em um processo que levou à expansão e ao aprimoramento da rede de internet móvel, e, ao mesmo tempo, ao barateamento dos produtos. Hoje, ainda são mais caros que os telefones comuns, mas não demais, e as conexões com a internet feitas a partir deles se tornaram mais rápidas e estáveis, além de mais baratas. Hoje,

---

<sup>5</sup> O Google Analytics é um serviço disponibilizado pela empresa Google para o acompanhamento de estatísticas de acesso a páginas na Internet. É acessível apenas aos administradores da página monitorada.

os smartphones, em incontáveis modelos, são o tipo de celular mais vendido e já são responsáveis por grande parte dos acessos à internet. No *site* do Senado Federal, quase 30% dos acessos são realizados via celular, conforme o Google Analytics.

O predomínio dos *smartphones* também tem consequências importantes. A mais evidente delas: como são portáteis, fazem com que seus donos estejam conectados à internet em praticamente 100% do tempo: no trabalho, na escola, na fila do banco, no trânsito, no almoço e até no banheiro. Eles são responsáveis pelo apagamento dos conceitos de *online* e *offline*: seus donos estão sempre *online*, podendo, inclusive, receber por meio deles demandas de trabalho, ordens judiciais etc. Há outras consequências: praticamente todos os *smartphones* são dotados de câmeras capazes de fotografar e filmar. Com isso, é possível testemunhar eventos e publicar suas imagens quase que instantaneamente. Crimes podem ser denunciados e elucidados com isso. De maneira geral, as pessoas perdem parte de sua privacidade e a vigilância e a cobrança sobre os governos se torna muito mais ativa. A combinação da internet móvel com as mídias sociais transforma cada pessoa em um repórter em potencial, habilitada a registrar, divulgar e comentar acontecimentos.

#### 4 - Democracia digital

Se a internet passou a ser um ambiente no qual as pessoas podem fazer aproximadamente as mesmas coisas que fazem fora dela, se ela se imiscuiu em tantos âmbitos da atividade humana, é natural que tenha penetrado também no universo da política. Hoje, a ágora é a internet. Ela é a praça onde os cidadãos se encontram para discutir os problemas da polis. É um fórum que canaliza e centraliza as demandas.

Uma vez que a Internet está se tornando um meio essencial de comunicação e organização em todas as esferas de atividade, é óbvio que os movimentos sociais e o processo político a usam, e o farão cada vez mais, como um instrumento privilegiado para atuar, informar, recrutar, organizar, dominar e contradominar (CASTELLS, 2003, p. 114).

A internet oferece uma vasta gama de possibilidades a todos os que desejam utilizá-la para fins políticos – cidadãos, instituições, governos. Com o uso das redes sociais e dos blogs, cada pessoa pode expressar sua opinião livremente sobre o assunto que lhe interessar. Se será ouvida ou não, isso dependerá da sua exposição, da sua credibilidade, do apelo de sua mensagem, de sua capacidade argumentativa e de vários outros fatores. Mas a possibilidade de participar do debate está dada. E, assim como pode se expressar, cada um pode ter contato com muitas outras vozes, muitas outras opiniões, num fluxo dinâmico e massivo que, há poucos anos, sequer existia. Nos últimos anos, têm se multiplicado as ferramentas de petição *online*, nova versão dos antigos abaixo-assinados. De forma rápida e simples, elas permitem que pessoas exponham demandas e recebam apoio para elas, o que pode funcionar como um formidável mecanismo de pressão. Esse tipo de petição pode ser usado tanto para tentar impedir a derrubada de uma árvore no quarteirão quanto para protestar contra a empresa multinacional acusada de utilizar trabalho similar ao escravo, e pode receber a adesão de qualquer pessoa, tanto daquelas que são afetadas diretamente pelo problema em questão quanto por aquelas que são apenas simpatizantes da causa, ainda que vivam em outro país e falem outra língua. A obtenção de informações é um das finalidades mais antigas da rede mundial de computadores e pode servir também à política. O cidadão pode utilizar a internet para acompanhar atos de governo, saber o que está sendo debatido e opinar a respeito desses temas. Pode usufruir de serviços públicos por meio dela – descobrir o horário e a rota do ônibus, requerer uma certidão, pagar uma multa, marcar um horário de atendimento.

Se a internet abre novas oportunidades aos cidadãos, também o faz em relação aos governos<sup>6</sup>. Ela facilita a prestação de contas, permite a coleta de ideias e opiniões, cria novos espaços para a realização de campanhas e de propaganda institucional. Mas tudo isso será suficiente? A internet pode permitir que sejam dados novos passos, que vão além da simples digitalização de serviços e atividades que já existem *offline*? Em outras palavras, a internet pode permitir que o exercício da democracia se aprofunde, pode empoderar mais os cidadãos e responsabilizar mais os governos? Se sim, até que ponto?

Castells é cético quanto a isso. "A internet não pode fornecer um conserto tecnológico para a crise da democracia", afirma (CASTELLS 2003, p. 129). Para ele, de um lado os políticos usam mal as possibilidades da rede, e, de outro, a crise de credibilidade que afeta o sistema democrático funciona como um desestímulo ao engajamento do cidadão. Além disso, como facilita a circulação de informações, a internet poderia até mesmo aprofundar a crise da democracia, já que a divulgação de boatos e de escândalos pode ser reforçada. Ainda assim, ele admite que a nova Era da Informação modifica profundamente a atuação dos movimentos sociais, que passaram a dispor de um canal de expressão privilegiado, por meio do qual podem chegar a muito mais corações e mentes – e, assim, promover mudanças culturais e sociais concretas.

#### **4.1 - Modelos e utopias de democracia digital**

O debate sobre a convergência entre internet e política é amplo. Fala-se muito hoje em uma ciberdemocracia em referência às "possibilidades de extensão das oportunidades democráticas instauradas pela infraestrutura tecnológica das redes de computadores" (GOMES, 2005a, p. 218). Tais possibilidades decorrem principalmente da crise do sistema representativo. Gomes resume assim tal crise:

A premissa é bem conhecida: a democracia constitucional tem como seu fundamento a ideia de soberania popular. Da premissa, passa-se à promessa: a opinião do povo deve prevalecer na condução dos negócios de concernência comum, a vontade pública deve ser servida nas decisões que afetam a coisa pública. A consolidação da experiência democrática moderna, principalmente através dos modelos de democracia representativa, findou, entretanto, por configurar uma esfera da decisão política apartada da sociedade ou esfera civil. O âmbito da decisão política é constituído, então, por agentes em dedicação profissional e por membros de corporações dedicadas ao controle e distribuição do capital circulante nesta esfera

---

<sup>6</sup> Hoje, praticamente todos os órgãos estatais dispõem de sites onde são publicadas notícias e atos administrativos. Muitos fazem enquetes sobre temáticas de seu interesse, e alguns dispõem de mecanismos para discussão de projetos. Dois exemplos marcantes são o Estatuto da Juventude (Lei 12.852/2013) e o Marco Civil da Internet (Lei 12.965/2014), que passaram por debates no *site* da Câmara dos Deputados, sendo construídos, em certa medida, com a contribuição de internautas.

– os partidos –, dotando-se de altíssimo grau de autonomia em face da esfera civil. Constitucionalmente, as duas esferas precisam interagir apenas no momento da renovação dos mandatos, restringindo-se o papel dos mandantes civis à decisão, de tempos em tempos, sobre quem integrará a esfera que toma as decisões propriamente políticas (GOMES, 2005a, p. 215).

Ou seja: a participação popular no regime democrático, como previu Schumpeter, é muito limitada. Para reverter isso, foram pensados diferentes modelos que tentam privilegiar o cidadão e ampliar sua capacidade de interferência nas decisões políticas. Gomes (2005a) refere-se a três modelos principais: um, moderado, em que o debate público livre e intenso sobre temas da agenda política é estimulado e os cidadãos podem se mobilizar em defesa de seus interesses com liberdade e autonomia, com amplas possibilidades de pressionar os governos. Outro modelo, um pouco mais radical, preconiza a intervenção frequente da opinião pública e da vontade dos cidadãos na condução dos negócios públicos. Esses dois modelos seriam compatíveis com o sistema representativo, modificando-o apenas para que os representantes estivessem mais próximos e, de alguma forma, mais submetidos aos representados. Um terceiro modelo, entretanto, vislumbra a adoção pura e simples da democracia direta, com a dispensa da necessidade de representação.

Todos esses modelos, pensados para as sociedades liberais democráticas, especulam sobre as formas de tornar a esfera política, onde as decisões são tomadas, mais porosa à esfera pública, onde está o cidadão comum. Este debate, que evoluiu de forma paralela ao desenvolvimento da cibercultura, acabou encontrando pontos de convergência com ela. "A ideia de participação da cidadania entendida como ocupação civil da esfera política encontra na internet as possibilidades técnicas e ideológicas da realização de um ideal de condução popular e direta dos negócios públicos" (GOMES, 2005a, p. 217).

Segundo Wilson Gomes, há cinco níveis conceituais dessa ciberdemocracia, variando desde a mera publicização de informações até a democracia direta. No primeiro nível, os governos garantem, por meio da internet, o acesso dos cidadãos a serviços públicos, a divulgação de dados públicos e a circulação de informações de interesse público, com a criação de bibliotecas *online*, por exemplo. No segundo nível, o poder público consulta os cidadãos, de forma frequente e com alta publicidade, a respeito de assuntos da agenda pública, e responde a demandas. A maioria dos governos mundo afora estaria, quando muito, em algum desses dois níveis, afirma Gomes. Segundo ele, não há exemplos reais de governos presentes nos estágios seguintes. O terceiro nível contemplaria um estado de altíssima transparência dos negócios públicos e de coleta de opinião dos cidadãos, sem, no entanto, lhes permitir interferência nas decisões. Isso muda no nível quatro: nele, embora mantido o

sistema representativo, os governos ouviriam os cidadãos com frequência e procurariam executar sua vontade. Por fim, no quinto nível, equivalente à democracia direta, a esfera política se extinguiria e a internet permitiria o controle total do público sobre a decisão política (GOMES, 2005a, p. 219).

A internet pode realmente contribuir para aprofundar a democracia? Há argumentos convincentes tanto a favor como contra essa ideia. O ambiente digital oferece novas e variadas formas de expressão aos cidadãos, mais baratas, mais convenientes e confortáveis, permitindo-lhes alcançar públicos amplos sem maiores mediações, o que pode conectar governos e cidadãos; a informação pode circular na internet fora dos filtros das grandes empresas (inclusive da grande mídia) e dos governos, estando menos sujeita a distorções e manipulações. Por outro lado, ainda que o acesso à internet fosse amplo e democrático – o que não é – sabe-se que as discussões políticas na internet, embora abertas a todos, costumam ser dominadas por uns poucos usuários mais ativos, e, com frequência, são fragmentadas, superficiais e seguem pelo caminho do conflito violento, irracional; nem toda informação que circula é democrática ou está a serviço da democracia, e nem mesmo está livre de distorções realizadas para servir a algum tipo de interesse, seja político, econômico, ideológico etc. Além disso, os governos ainda usam a internet mais para entregar alguns serviços públicos e para medir a aceitação a determinadas políticas do que para acolher as opiniões dos cidadãos. Ou seja, o potencial existe, mas há muitas dificuldades, algumas delas de cunho cultural, para que esse potencial se concretize em realidade. "Por mais que a internet ofereça inéditas oportunidades de participação na esfera política, tais oportunidades serão aproveitadas apenas se houver uma cultura e um sistema políticos dispostos (ou forçados) a acolhê-los." (GOMES, 2005a, p. 221). Como se verá adiante, a partir do estudo do uso de tecnologias de democracia digital no Senado Federal, essa constatação parece bastante precisa.

#### **4.2 - A internet como cenário de manifestações políticas recentes**

No Brasil, embora a aplicação das potencialidades da internet na prática política já viesse ocorrendo há mais tempo, nas trocas de e-mail, comunidades do Orkut e nos blogs, o Poder Público demorou a se dar conta de sua importância. Entre os anos 1990 e o começo dos anos 2010, predominou a atitude típica das democracias digitais de primeiro nível, conforme os modelos de Wilson Gomes: a disponibilização de alguns serviços e a criação de sites institucionais. No máximo, eram feitas enquetes para sondagem de opinião.

A adesão massiva dos internautas às redes sociais a partir de meados dos anos 2000 trouxe desafios novos, pois elas colocaram nas mãos dos cidadãos (que são também, lembremo-nos sempre, eleitores), ferramentas para opinar sobre políticas públicas, governantes e candidatos, e para divulgar informações (verídicas e inverídicas...) a respeito deles e dos problemas locais. Ou seja, a classe política perdeu parte do controle que tinha a respeito da circulação de informações e passou a agir de forma reativa.

No ano de 2013, isso começa a mudar e os governos despertam para o poder das redes sociais e para a necessidade de monitorá-las e de utilizá-las. As manifestações chamadas por alguns de "Jornadas de Junho" repercutiram fortemente tanto no Facebook como no Twitter, instalando definitivamente a discussão política nas redes sociais – algo que prosseguiu com muita força em 2014, por ocasião das eleições gerais.

No começo de junho de 2013, pequenas manifestações aconteceram em algumas capitais – com destaque para São Paulo – reclamando do aumento das passagens de ônibus e pleiteando o passe livre estudantil. A violenta repressão policial aos participantes do protesto ocorrido em São Paulo no dia 13 de junho foi exibida na TV e amplamente criticada nas redes sociais. Participantes dos protestos publicaram em seus perfis fotos denunciando abusos, gerando uma onda de solidariedade que modificou definitivamente o caráter dos protestos, atraindo a presença de um número cada vez maior de manifestantes e aglutinando uma vasta galeria de pautas. As manifestações, que inicialmente eram lideradas pelo Movimento Passe Livre (MPL) e eram focadas na crítica ao aumento das passagens de ônibus, rapidamente deixaram de ter liderança visível e se transformaram em protestos contra a má qualidade dos serviços públicos, contra a corrupção, contra os altos gastos das várias esferas governamentais nos preparativos para a Copa do Mundo de 2014 e a Copa das Confederações de 2013 (que começaria dali a alguns dias) e contra a classe política em geral (GOHN, 2014). O slogan "Não são só 20 centavos", em referência ao aumento do preço das passagens de ônibus em São Paulo, mote inicial dos protestos, popularizou-se.

Logo, quase todas as capitais, e grande número de cidades do interior, inclusive pequenos municípios, aderiram e tiveram suas manifestações, quase sempre convocadas e organizadas via Facebook – onde também se popularizou outro *slogan*, proveniente de um cartaz fotografado e divulgado também nas redes sociais: "Sai do Facebook e vem pra rua". Ao final de junho, o movimento perdeu força – justamente quando entraram em cena os chamados Black Blocs, grupos anarquistas que, a pretexto de protestar contra "o sistema" e o capitalismo, aderiram às manifestações promovendo depredação de patrimônio público e particular e gerando violentos conflitos com a polícia. Suas práticas violentas, usadas por

grupos semelhantes em outros países (o termo Black Bloc surgiu na Alemanha e refere-se ao uso de roupas e máscaras pretas), justificada por eles mesmos e por alguns apoiadores como uma mera forma de expressão, foi amplamente condenada pela sociedade, que acabou por se afastar das manifestações.

A onda inesperada de protestos surpreendeu a classe política, que não soube como reagir. O governo federal ensaiou uma tentativa, propondo um pacote de medidas como reforma política<sup>7</sup> e projetos de leis anticorrupção, mas que nunca foram postas em prática e nem obtiveram apoio popular. O que nos interessa, entretanto, é que, a partir daí, a discussão política tomou conta das redes sociais. O interesse do internauta comum pelo tema parece ter crescido enormemente no período em que duraram as manifestações, e isso pode ser visto com facilidade nas estatísticas disponibilizadas pela ferramenta Google Analytics, que permite o monitoramento de acessos a sites. Em junho de 2013, mês das manifestações, o acesso ao portal de notícias do *site* do Senado foi 83% superior à média dos demais meses do ano.

#### **4.3 – Democracia e comunicação pública**

O papel da comunicação no processo democrático tem sido um importante objeto de estudo nos últimos tempos. Aqui nos interessa um aspecto específico: o papel da chamada comunicação pública, isto é, aquela que envolve o interesse público e toca a esfera política, e que, muitas vezes, mas não exclusivamente, é realizada pelas instituições governamentais. É nesse âmbito que se dão alguns dos processos fundamentais da democracia digital, como a publicização de informações, o debate político e o diálogo com os cidadãos.

"A política nos regimes democráticos é (ou deveria ser) uma atividade eminentemente pública e visível. E é a comunicação – e somente ela – que tem o poder de definir o que é público no mundo contemporâneo", afirma Venício Lima (2009, p. 87). Segundo ele, na esteira da crise da democracia representativa, os meios de comunicação em geral têm assumido algumas das funções que tradicionalmente são associadas aos partidos políticos, como a construção da agenda pública, a canalização de demandas da população, a fiscalização das ações do governo, a geração e transmissão de informações políticas e a crítica das políticas públicas.

---

<sup>7</sup> A presidente da República Dilma Rousseff chegou a falar sobre a criação de uma Assembleia Constituinte dedicada a votar exclusivamente uma reforma política, e falou também em referendo popular sobre o assunto. Ambas as ideias foram mal recebidas pelos parlamentares e pela opinião pública em geral.

Justamente por isso, é fundamental que o poder público seja capaz de se comunicar de forma eficiente com os cidadãos. Assim, ele deixa de depender exclusivamente dos interesses dos *mass media*, que divulgam informações segundo um código de valoração que leva mais em conta o potencial mercadológico do que o interesse público propriamente. Além disso, ao investir em comunicação, o poder público contribui para ampliar a variedade de fontes de informação disponíveis, um dos pré-requisitos da democracia poliárquica mencionados por Robert Dahl. Essa comunicação feita pelos governos pode ser entendida como pública

(...) na medida em que ela é um instrumento de construção da agenda pública e direciona seu trabalho para a prestação de contas, o estímulo para o engajamento da população nas políticas adotadas, o reconhecimento das ações promovidas nos campos políticos, econômico e social, em suma, provoca o debate público. (BRANDÃO, 2009 p. 5).

Corroborando essa ideia, Cotta destaca a relação entre a democracia representativa moderna e a comunicação. Segundo ele, a representação está ligada de forma estreita a um processo de comunicação que funciona em sentido duplo, sendo dependente disso e estando sensível a todas as perturbações ocorridas nesse campo.

Dada a natureza dos processos institucionais da representação, devem ter-se como favoráveis todas aquelas condições que jogam no sentido de um alto grau de *publicidade* nos negócios públicos e de *compreensibilidade* dos mesmos para os cidadãos, e, invertendo a perspectiva, todas aquelas condições que tornam *cognoscíveis* à classe política as atitudes do público (COTTA, 2010, p. 1.106).

De que maneira os governos podem atuar como fornecedores de informação para os cidadãos? Luiz Martins da Silva pensa em seis ações básicas que corresponderiam a seis níveis de publicidade do Poder Público. O primeiro patamar compreende o princípio da publicidade legal, isto é, o imperativo constitucional de que todos os atos do Poder Público têm que ser publicados. O segundo patamar é constituído pelo conjunto de informações de que o Poder Público dispõe; excetuando aquelas protegidas por sigilo, todas as demais devem ser tornadas acessíveis mediante consulta, isto é, mediante solicitação dos cidadãos. No terceiro nível, o Estado atua como provedor de informações de utilidade pública, fazendo uso das novas tecnologias para permitir acesso a acervos digitais de todo tipo. No quarto patamar está a obrigação de o governo produzir informação jornalística sobre seus próprios atos a fim de informar o cidadão e lhe prestar contas. No quinto nível estão os serviços estatais de radiodifusão, cuja função principal seria educativa, além de informativa – mas não de entretenimento. No sexto patamar estaria a obrigação de o Estado promover campanhas a fim de levar aos cidadãos informações sobre prestação de contas, valorização da memória coletiva e das manifestações culturais etc., e para mobilizar a população em esforços de prevenção e

combate a problemas sociais (SILVA, p. 184). Como se verá adiante, o Senado Federal cumpre todas essas ações.

A comunicação pública, todavia, não pode se restringir a levar informações de interesse do Poder Público aos cidadãos. É preciso que ela ocorra em duas vias, levando aos representantes o ponto de vista dos representados. Ou seja, a comunicação somente pode ser dita "pública" realmente se houver a participação da sociedade, não apenas como receptora da comunicação do governo, mas também como produtora do processo. Ao Estado, nesse caso, cabe convocar os agentes a participarem e disponibilizarem espaços para que essa participação se concretize de forma democrática (MATOS, 2009, p. 52).

Há que se levar em conta ainda o fato de que, no Brasil, uma grande parcela de cidadãos não tem acesso livre aos meios de comunicação nem aos instrumentos que o governo pode disponibilizar para dialogar com a sociedade. O acesso à internet, por exemplo, apesar de ter crescido de forma veloz nos últimos anos, ainda é limitado a cerca de 50% da população, e mesmo aqueles que já têm acesso precisam conviver com equipamentos defasados, velocidade de conexão baixa e serviços a preços muito altos, o que cria outros obstáculos. Apesar de o acesso existir, ele muitas vezes fica enquadrado a determinados horários, ou a limites máximos de tempo e volume de uso, ou ainda a serviços que demandam menor capacidade de conexão. Há outro limitador mais grave e de resolução mais difícil: a defasagem na educação. Ainda que todas as pessoas dispusessem de todos os meios materiais necessários para se informar e participar, ainda restariam a baixa escolaridade, os baixos níveis de capacidade de interpretação averiguados por pesquisas e testes anuais e a quase ausência do hábito de leitura como empecilhos.

Num país em que a desigualdade é enorme, a oportunidade de um cidadão comum conhecer as possibilidades de participação, instrumentos de acesso, seus direitos a informação, a expressar sua opinião ou a um atendimento digno tende a ser equivalente à sua posição na estrutura social. Informação é um bem de interesse geral ainda acessível para poucos, o que restringe o potencial de participação em termos igualitários, tanto do acesso quanto da capacidade de tomar decisões (DUARTE, 2009, p. 67).

Mas se esses problemas são reais e preocupantes, eles não podem se tornar barreiras a impedir que a comunicação aconteça e a prejudicar o avanço da democracia.

## 5 - O Senado e a Democracia Digital

Em que medida o Senado Federal adota mecanismos de comunicação pública e de democracia digital? O cidadão comum tem meios para se informar a respeito da instituição e da atuação dos parlamentares e para influir sobre ela? Em qual dos cinco níveis mencionados por Wilson Gomes (2005a) é possível classificar a Casa?

Desde 1995, o Senado tem procurado ampliar cada vez mais sua transparência. A partir daquele ano, foram criados veículos de comunicação (um jornal impresso, uma emissora de TV e outra de rádio e uma agência de notícias *online*) focados na cobertura das atividades legislativas. A criação dessa estrutura de comunicação foi orientada para o atingimento de objetivos como a ampliação da transparência – uma vez que as sessões ocorridas no Plenário e parte das reuniões e audiências públicas das comissões passaram a ser transmitidas ao vivo tanto pela TV Senado como pela Rádio Senado, além de que todas as atividades, incluindo pronunciamentos, debates, apresentação de projetos, votações etc., passaram a ter cobertura intensa e se tornaram objeto de matérias publicadas no Jornal do Senado e na Agência Senado –; e a oferta de conteúdos e informações aos cidadãos sem a mediação dos filtros da grande imprensa, que nem sempre seleciona as notícias tendo em vista o interesse público (ALMEIDA, 2007, p. 144). A Agência Senado, em particular, conheceu enorme crescimento ao longo de duas décadas, chegando a mais de 1,1 milhão de visualizações de páginas por mês no primeiro semestre de 2015, conforme dados do Google Analytics.

O site do Senado, dentro do qual está hospedada a página da Agência (hoje denominada Senado Notícias), foi agregando, ao longo dos anos, novos serviços, como informações sobre textos, tramitação e votação de proposições legislativas, banco de dados sobre leis, transcrições e áudios de pronunciamentos, sessões plenárias e audiências públicas etc. Em 2009 foi criado o Portal da Transparência do Senado, em antecipação às determinações da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011). A página reúne dados sobre contratações licitações, gastos com pessoal, despesas em geral etc., permitindo acompanhar o orçamento da Casa e as ações administrativas.

Esse processo de abertura à transparência, que prossegue, indica que o Senado Federal já atende de forma razoável os pressupostos do primeiro nível de abertura à participação popular proporcionada pela internet, que consiste no "acesso do cidadão aos serviços públicos através da rede (...). No mesmo nível está a prestação de informação por parte do Estado, dos

partidos ou dos representantes que integram os colegiados políticos formais" (GOMES, 2005a, p. 218).

No que se refere à abertura às opiniões dos cidadãos, foram criados, a partir dos anos 1990, instrumentos para facilitar o contato entre a população e os parlamentares, como um serviço de atendimento ao cidadão, o Alô Senado (hoje chamado "Fale com o Senado"), e, mais tarde, a Ouvidoria do Senado. Disponíveis na internet e também por telefone (em ligação gratuita), esses serviços permitem o envio de dúvidas, reclamações, sugestões, denúncias e opiniões que depois são encaminhadas aos senadores. Iniciativa mais recente, o programa e-Cidadania, disponível no site do Senado, permite que os cidadãos se manifestem diretamente a respeito de qualquer projeto e participem, em tempo real, com perguntas e sugestões, de algumas audiências públicas. A ferramenta mais importante do programa é a que abre oportunidade para que, dentro de determinadas regras (que serão explicadas em detalhes mais adiante), qualquer cidadão apresente sugestões que podem efetivamente ser transformadas em projetos de lei.

A partir desse breve levantamento, é possível afirmar que o Senado também está cumprindo os requisitos mínimos do segundo nível de abertura à participação democrática dos cidadãos, aquele em que

A esfera pública possui algum nível de porosidade à opinião pública e considera o contato direto com o público uma alternativa à sondagem de opinião. Estados ou administradores públicos mais sensíveis à opinião e à vontade populares organizam ferramentas eletrônicas para a discussão pública de projetos importantes, frequentemente provenientes do Executivo e a extensão, inclusão e consistência do exame e debate públicos vão depender da sinceridade deliberacionista do agente público (GOMES, 2005a, p. 219).

Há elementos que permitam classificar o Senado no nível três (em que há alta transparência e alta porosidade à opinião pública) ou no nível quatro (em que o cidadão é capaz de interferir de forma efetiva nas decisões tomadas)? É o que pretendemos analisar adiante.

### **5.1 - O portal e-Cidadania**

O portal e-Cidadania foi lançado pelo Senado em maio de 2012, inspirado no projeto e-Democracia da Câmara dos Deputados. Hospedado no site do Senado e disponível no endereço <http://www.seando.leg.br/ecidadania> o portal reúne diversas ferramentas de participação popular que serão especificadas a seguir.

**Figura 1:** Página Inicial do portal e-Cidadania

**e-Cidadania**

Início Sobre o e-Cidadania Termo de Uso Avalie o e-Cidadania Mapa do site Cadastre-se

**Sua ideia pode resolver um problema? Diga pra gente!**

1. Você apresenta 2. As pessoas apoiam 3. A CDH analisa

**Contribua**

- Proponha uma Ideia Legislativa
- Proponha um Debate

**Dê sua opinião**

- Audiência Pública Interativa
- Opine sobre Projetos
- Escolha de Autoridades
- Consulta Pública

**Resultados**

- Ideias Legislativas – junho/2015
- Propostas Debate – junho/2015
- Audiência Pública – junho/2015
- Opine sobre Projetos – junho/2015
- Visão geral do público-alvo 2015
- Mais resultados >

**Acompanhe**

- Portal das Comissões
- Atividade Legislativa

**Fique de olho**

- Portal do Orçamento
- Portal da Transparência

**Saiba mais**

- Ensino a distância
- Orçamento Fácil

Fonte: Reprodução de tela. Disponível em <http://www.senado.leg.br/ecidadania>

a) Proponha uma ideia legislativa – esta é, talvez, a ferramenta mais importante. Por meio dela, qualquer cidadão cadastrado no sistema pode apresentar uma ideia para a elaboração de um projeto de lei. Não é necessária a utilização de linguagem jurídica nem a redação de artigos, apenas a apresentação da ideia, sua contextualização e uma breve justificativa. As propostas enviadas passam por um filtro que visa barrar ideias repetidas ou inconstitucionais. Aquelas que passam pelo filtro são exibidas no portal durante quatro meses, prazo dentro do qual podem receber manifestações de apoio de outros usuários cadastrados. As que atingem, no mínimo, 20 mil manifestações favoráveis dentro desse período, são encaminhadas à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) na forma de sugestões legislativas. Depois de analisá-las, a CDH decide se as acata, transformando-as em projetos de lei do Senado, que passam a tramitar normalmente como qualquer outro projeto, ou se as arquiva.

**Figura 2:** Página do portal e-Cidadania a partir da qual é possível propor ideias



Fonte: Reprodução de tela. Disponível em <http://www12.senado.gov.br/ecidadania/principalideia>

b) Proponha um debate – Dinâmica parecida com a de apresentação de projetos de lei possibilita a proposição de audiências públicas para discutir qualquer assunto. A diferença é que são necessárias apenas 10 mil manifestações de apoio, a serem alcançadas no prazo máximo de três meses. Aquelas que atingem esse número são encaminhadas à comissão temática mais pertinente, que decide se realiza a audiência ou não.

c) Audiência pública interativa – Tradicionalmente, as audiências públicas do Senado Federal são abertas à participação popular. Entretanto, os lugares disponíveis são limitados e a grande maioria da população não tem condições de se deslocar até Brasília para acompanhar os debates. A audiência interativa ameniza esse problema: permite que qualquer pessoa assista e envie, em tempo real, por meio da internet, perguntas, críticas, sugestões e opiniões tanto aos senadores quanto aos convidados das audiências. Todas as manifestações são publicadas no portal e encaminhadas aos parlamentares e convidados. A seu critério, os senadores podem selecionar e ler, durante a audiência, essas manifestações. A realização de uma audiência com o uso do sistema de interatividade depende de solicitação dos senadores.

d) Opine sobre projetos – ferramenta mais recente do portal, permite aos usuários cadastrados votar a favor ou contra qualquer projeto em tramitação, sendo possível, inclusive, se manifestar sobre relatórios ou emendas específicas.

e) Fiscalização – o Portal também dá acesso a ferramentas de fiscalização como o SigaBrasil, que permite acompanhar a execução do Orçamento Federal, e o Portal da Transparência do Senado.

## 5.2 - O Senado nas mídias sociais

O perfil @Agencia\_Senado<sup>8</sup>, no Twitter, foi a primeira conta de um órgão do Senado Federal a ser criada nas chamadas redes sociais, em maio de 2009. Na época, a rede de microblogs começava a se popularizar no Brasil, atraindo o interesse de instituições públicas, empresas, veículos noticiosos e cidadãos. A partir de então foram criados os perfis de outros órgãos internos da Casa, como a Rádio, o Jornal e a TV Senado, o Instituto Legislativo Brasileiro, a Biblioteca do Senado, a Presidência, a Procuradoria da Mulher etc.

O perfil da Agência Senado destacou-se logo no começo, crescendo mais rapidamente que os demais. Dedicado à divulgação de notícias, foi, durante os primeiros meses, atualizado automaticamente graças à utilização de um aplicativo (no jargão da área, um "robô") que replicava os títulos de todas as matérias publicadas, com os respectivos *links*. O crescimento da rede e a percepção de sua crescente importância, fez com que, a partir de 2010, houvesse um funcionário dedicado exclusivamente à tarefa. Com isso, a publicação automática foi abandonada e começou ocorrer mais interação com os seguidores.

Também coube à Agência Senado o pioneirismo no Facebook, com a criação de uma *fanpage* em 2010. Naquele ano, a rede criada por Mark Zuckerberg dava os primeiros passos rumo à popularização no Brasil. Criada com a denominação "Agência Senado", a página mudou de nome ao longo do tempo, passando para "Notícias do Senado" em 2013, para "Senado Notícias" em abril de 2015 e, finalmente, "Senado Federal" em julho de 2015. A página está disponível no endereço eletrônico <http://www.facebook.com/senadofederal>.

Também foram criados perfis em outras redes sociais, como Instagram, Youtube, Google Plus, Pinterest e Tumblr, mas o Facebook é, desde 2012, a rede à qual é dedicada mais atenção. Naquele ano, o Facebook tornou-se não só a rede social, mas também o *site* mais acessado no Brasil. As pesquisas mais recentes indicam que, em 2014, os brasileiros passaram no Facebook 97% do tempo despendido em redes sociais (DE LUCA, 2014).

---

<sup>8</sup> Posteriormente o perfil @Agencia\_Senado foi modificado para @SenadoFederal

A página Senado Federal no Facebook experimentou grande crescimento desde sua criação em julho de 2010, tanto em termos de curtidores quanto em números de alcance e engajamento. Cabe agora lançar um olhar sobre todos esses números, mas, antes, é importante explicar alguns conceitos relativos a essa rede social.

a) Página – inicialmente denominadas *fanpage*, mas agora apenas "página", é um tipo de conta disponibilizada pelo Facebook para atender às necessidades de instituições, empresas, marcas, pessoas jurídicas em geral ou simplesmente entidades que não se enquadram (ou não desejam se enquadrar) como "pessoas". Nesse sentido, distingue-se do "perfil", que é o tipo de conta destinado exclusivamente a pessoas físicas.

b) Curtidores – assim são chamados os usuários da rede que clicam no botão "Curtir" de uma página, indicando seu interesse por ela e o seu desejo de receber suas atualizações em sua *timeline*. Equivale ao termo "seguidores", utilizado em referência a redes sociais como Twitter e Instagram.

c) *Timeline* ou Linha do Tempo – é a página inicial de qualquer usuário do Facebook, que exibe resultados personalizados. Ali são exibidas as atualizações mais recentes e mais relevantes dos amigos aos quais cada usuário está conectado por meio da rede, e das páginas que decidiu curtir.

d) Alcance – é a variável mais importante usada para medir o sucesso e a importância de uma página no Facebook. O conceito pode ser aplicado a postagens específicas ou à página como um todo, em intervalos de tempo equivalentes a um dia ou a uma semana (sendo considerada a semana como o intervalo dos sete dias imediatamente anteriores à data de aferição, e não a semana civil). O alcance significa o número total de pessoas que tiveram uma determinada postagem exibida em suas *timelines* – não significa, portanto, o número de pessoas que efetivamente viram uma postagem, uma vez que isso ainda não pode ser medido. O alcance, que é quantificado e informado pelo próprio Facebook aos administradores de suas páginas, depende de muitas variáveis, como o horário da publicação, o número de curtidores da página, a interação total obtida pela postagem (considerando o número de comentários, curtidas, cliques e compartilhamentos). O conceito equivale, aproximadamente, ao de "audiência" no caso da televisão e do rádio.

e) Postagem – também chamada de "post", é cada publicação feita por uma página ou um perfil pessoal em uma rede social. No caso do Facebook, uma postagem pode ser um texto, uma foto, um *link* para um *site*, um vídeo ou uma combinação desses elementos.

f) Engajamento – é a interação que uma determinada postagem gera na rede, sendo medida pelo número de curtidas (cliques feitos para indicar a apreciação da postagem),

compartilhamentos (cliques feitos para que uma determinada postagem seja replicada na *timeline*, o que a leva a ser exibida para os amigos do usuário, ainda que eles não sejam curtidores da página; é o tipo de ação que mais impacta no alcance de uma página) e de comentários (os usuários podem comentar as publicações).

Feita essa breve explanação, é possível analisar a evolução dos números da página Senado Federal no Facebook, disponibilizados pela própria rede por meio da ferramenta *Facebook Insights*<sup>9</sup>.

O número de curtidores cresceu devagar nos primeiros anos, chegando a pouco mais de 10 mil no final de 2011 e a cerca de 20 mil no final de 2012. A partir daí, começou a crescer mais rapidamente, atingindo pouco mais de 50 mil no final de 2013 e saltando para quase 280 mil no fim de 2014. O primeiro semestre de 2015 terminou com quase 500 mil curtidores, conforme pode ser observado na tabela a seguir:

Tabela 1: Evolução do número de curtidores da página Senado Federal no Facebook

Período	Curtidores ao final do período	Crescimento absoluto de curtidores	Crescimento % de curtidores
2011	10.116	-	-
2012	20.896	10.780	106,56%
2013	52.515	31.619	151,31%
2014	277.571	225.056	428,55%
1º semestre de 2015	499.097	221.526	79,80%

Fonte: Facebook Insights e Relatórios das Mídias Sociais

O que se percebe é que 2014 registrou o maior crescimento em termos absolutos (embora, pelos números de 2015, seja possível dizer que esse recorde mudará) e também em termos percentuais do número de curtidores. A tabela a seguir detalha melhor como esse crescimento aconteceu ao longo do ano:

Tabela 2: Evolução do número de curtidores da página Senado Federal no Facebook em 2014

Mês	Curtidores ao final do mês	Crescimento absoluto de curtidores no mês	Crescimento % de curtidores
Dezembro de 2013	52.515	-	-
Janeiro de 2014	54.403	1.888	3,60%
Fevereiro de 2014	61.203	6.800	12,50%

<sup>9</sup> Facebook Insights é um serviço de estatísticas mantido pela própria rede social Facebook e acessível apenas aos administradores de cada página.

Março de 2014	72.440	11.237	18,36%
Abril de 2014	86.559	14.119	19,49%
Mai de 2014	109.630	23.071	26,65%
Junho de 2014	133.966	24.336	22,20%
Julho de 2014	151.274	17.308	12,92%
Agosto de 2014	167.350	16.076	9,61%
Setembro de 2014	177.156	9.802	5,85%
Outubro de 2014	221.434	44.278	24,99%
Novembro de 2014	259.516	38.082	17,20%
Dezembro de 2014	277.571	18.055	6,96%

Fonte: Facebook Insights e Relatórios das Mídias Sociais

Os maiores aumentos absolutos no número de curtidores da página aconteceram nos meses de outubro (44 mil) e novembro (38 mil). É possível deduzir uma razão para isso: as eleições gerais, realizadas nos dias 5 e 26 de outubro de 2014. Nas semanas próximas aos pleitos, a ampliação do interesse dos internautas por assuntos políticos impulsionou o número de curtidas – uma demonstração de que o Facebook é, sim, um ambiente para discussão política.

### **5.3 - O cidadão se interessa: temas com maior engajamento na página Senado Federal no Facebook em 2014**

A análise do relatório anual produzido pelo Núcleo de Mídias Sociais (NMídias)<sup>10</sup> da Secretaria de Comunicação do Senado (Secom) permite afirmar que os temas que mais repercutiram ao longo de 2014 na página Senado Federal no Facebook, levando em consideração o alcance obtido pelas postagens, foram educação, direitos humanos, segurança pública, participação política, direitos trabalhistas e combate a boatos – e assuntos correlatos a todos estes.

A tabela a seguir mostra as 15 postagens de maior alcance ao longo de 2014.

---

<sup>10</sup> O Núcleo de Mídias Sociais da Secretaria de Comunicação Social do Senado Federal produz um relatório semanal destacando as principais postagens da semana, classificadas de acordo com o alcance obtido. O relatório é elaborado com dados disponibilizados pelo Facebook Insights, serviço de estatísticas mantido pela própria rede social Facebook e acessível aos administradores de páginas. O documento é distribuído por correio eletrônico para diversos setores do Senado Federal.

Tabela 3: Publicações mais populares da página Senado Federal no Facebook em 2014

	<b>Postagem</b>	<b>Data</b>	<b>Alcance</b>	<b>Compart.</b>	<b>Curtidas</b>	<b>Coment.</b>	<b>Temática</b>
1	Projeto concede direito a meia-entrada para professores	19/11	5.826.560	73.942	357.174	42.537	educação, cultura, direitos dos trabalhadores
2	O que a lei diz sobre discriminação por motivos de origem	28/10	5.277.696	72.096	273.428	26.953	direitos humanos, participação política
3	Frase de Salvador Allende sobre Justiça	1/11	4.450.304	92.090	322.045	18.676	justiça, direitos humanos
4	A pedido dos internautas, Comissão do Senado vai examinar sugestão de permitir porte de armas aos cidadãos	21/5	3.414.016	27.623	103.066	34.717	segurança pública, direitos humanos
5	Combate ao boato da "bolsa-prostituta", com o uso do "meme do Batman"	10/6	2.862.080	31.063	112.066	11.104	combate a boatos
6	Conselhos Populares: Câmara é contra. Agora o Senado vai decidir	29/10	1.968.640	15.482	52.171	38.914	participação política
7	Projeto de Lei do Senado aumenta em um terço a pena para quem agredir fisicamente professores no exercício da função	5/12	1.743.760	22.779	79.826	5.696	educação, segurança pública
8	Língua portuguesa fica como está: não há projeto de extinguir ch, ç e qu	22/8	1.582.592	12.418	57.745	11.100	combate a boatos, educação
9	O que diz a lei sobre tentativa de divisão do território nacional	30/10	1.579.520	14.448	52.250	18.280	participação política
10	O que diz a lei sobre a possibilidade de intervenção militar constitucional	3/11	1.508.352	16.197	66.334	10.328	participação Política
11	Explicação da Lei Menino Bernardo (Lei da Palmada)	5/6	1.491.968	15.226	29.725	11.067	direitos humanos, educação
12	Esclarecimento sobre o boato da "bolsa-prostituta"	24/2	1.480.192	31.450	51.652	5.244	combate a boatos

13	Post comemorativo da Proclamação da República	15/11	1.464.832	17.653	70.338	5.756	datas comemorativas
14	Senado aprova inclusão do feminicídio no código penal	18/12	1.395.200	10.209	33.001	5.004	direitos humanos, segurança pública
15	Comissão do Senado aprova uso medicinal da maconha	29/10	1.363.456	9.805	44.982	9.696	direitos humanos e segurança pública

Fonte: Facebook Insights e Relatório Anual das Mídias Sociais produzido pelo Núcleo de Mídias Sociais da Secretaria de Comunicação do Senado

Na décima quinta posição entre as postagens de maior alcance em 2014 aparece a que foi feita no dia 29 de outubro para divulgar a aprovação, por parte da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), do projeto de legalização do uso medicinal da maconha. Esse foi o post mais bem sucedido sobre o assunto, mas não foi o único. Foram realizadas diversas outras postagens enfocando o debate sobre a legalização da maconha no Senado, que serão exploradas no próximo tópico.

**Figura 3:** Publicação na página Senado Federal no Facebook sobre decisão da CCJ do Senado a respeito do uso medicinal da maconha



Fonte: Facebook Insights

#### 5.4 – O debate em torno da legalização da maconha

O Senado começou a debater a legalização do uso da maconha a partir de uma ideia apresentada no portal e-Cidadania por meio da ferramenta "Proponha uma Ideia Legislativa" e publicada em 30 de janeiro de 2014. A ideia permaneceu aberta para votação até 30 de maio e atingiu o número mínimo de manifestações favoráveis necessário para ser encaminhada à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH).

Conforme publicado no Portal e-Cidadania, a ideia central consistia em "regular o uso recreativo, medicinal e industrial da maconha". O problema a ser combatido foi descrito da seguinte maneira: "o mercado não regulado da maconha gera violência, crimes e corrupção. O usuário é penalizado e milhares de jovens estão presos por tráfico"<sup>11</sup>.

Na CDH, a ideia transformou-se em Sugestão Legislativa Número 8 de 2014 (SUG 8/2014). Conforme o Regimento Interno do Senado Federal, cabe a essa comissão opinar sobre "sugestões legislativas apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil (...)" (art. 102, inc. I). O Ato Número 3 de 2011 da Mesa Diretora do Senado Federal permitiu estender o rol de autorizados a apresentar sugestões, para incluir as iniciativas que passem pelo crivo do portal e-Cidadania. Na CDH, a sugestão é distribuída a um senador, que é nomeado relator, e que poderá solicitar estudos e audiências públicas para melhor se posicionar. Depois de formar sua opinião a respeito do assunto, ele deve apresentar relatório concluindo pela transformação da sugestão em um projeto de lei, cuja autoria passa a ser assumida pela própria comissão, ou pelo seu arquivamento, e submetê-lo ao crivo dos demais integrantes do colegiado. Se o relatório for favorável à sugestão e contar com a anuência da maioria da comissão, ele passa a tramitar normalmente como um projeto de lei do Senado, sendo distribuído às comissões pertinentes.

O senador Cristovam Buarque (PDT-DF) foi designado relator da SUG 8/2014 em 12 de fevereiro. A seu pedido, a CDH realizou, entre junho e outubro de 2014, seis audiências públicas a respeito do tema, reunindo representantes de órgãos de segurança pública, do Judiciário, do Ministério Público, do governo federal, além de cientistas, ativistas favoráveis e contrários à liberação da maconha, e familiares de pessoas que buscavam a liberação do uso do canabidiol, substância química encontrada na maconha, para fins medicinais. Em 18 de novembro, Cristovam Buarque apresentou um relatório propondo o acolhimento da sugestão e sua transformação em projeto de lei. A partir das audiências públicas realizadas, o senador

---

<sup>11</sup> Conforme disponível em <http://www12.senado.gov.br/ecidadania/visualizacaoideia?id=19341>. Acesso em 23 ago 2015, 15:10.

propôs autorizar o uso terapêutico do canabidiol e recomendou a continuidade dos debates a respeito de outros pontos, como a autorização para o cultivo próprio da planta e a regulamentação do seu comércio. O senador solicitou ainda a criação de uma subcomissão, no âmbito da CDH, que ficaria encarregada da redação do projeto de lei. Depois disso, entretanto, seu relatório não chegou a ser votado, e ainda se encontra na pauta da comissão.

Paralelamente aos debates ocorridos na CDH em função da SUG 8/2014, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) debateu o PLC 37/2013, que promove modificações na chamada Lei Antidrogas (Lei 11.346/2006). Em junho de 2013, o senador Antonio Carlos Valadares (PSB-SE) foi designado relator da matéria, tendo apresentado em dezembro daquele ano a primeira versão de um substitutivo. A votação, entretanto, não ocorreu de imediato e diversas emendas foram sendo apresentadas ao longo dos meses seguintes. Em 20 de maio, a comissão realizou uma audiência pública sobre a liberação do porte de drogas para consumo pessoal – audiência que foi requerida por meio da ferramenta "Proponha um Debate", do portal e-Cidadania.

Finalmente, em 29 de outubro de 2014, a CCJ aprovou uma última versão de substitutivo, abordando a política antidrogas de forma geral, mas tocando em dois aspectos que se destacaram nos debates sobre a SUG 8/2014: o estabelecimento de parâmetros claros para distinguir porte de drogas para consumo próprio e para venda, e a autorização da importação de remédios a base de canabidiol.

Da CCJ, o PLC 37/2013 seguiu para exame da Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE), onde passou a ser relatado pela senadora Lídice da Mata (PSB-BA). Em 10 de dezembro de 2014, novamente por solicitação feita por meio da ferramenta "Proponha um Debate", do portal e-Cidadania, foi realizada uma audiência pública para discutir o projeto. Com a mudança na legislatura em fevereiro de 2015, a matéria foi redistribuída ao senador Lasier Martins (PDT-RS), que ainda não emitiu relatório.

Em janeiro de 2015, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), decidiu retirar o canabidiol da lista de substâncias proibidas, reclassificando-o de modo a autorizar a sua importação. Pode-se considerar que essa medida acabou por resolver o aspecto que recebeu mais destaque nos debates realizados pelo Senado ao longo de 2014 a respeito do assunto, referente justamente ao uso medicinal da maconha. Conforme matéria publicada pela Agência Senado (VIEIRA, 2015), o senador Cristovam Buarque, relator da SUG 8/2014, afirmou considerar que os debates em torno da sugestão contribuíram para dar uma dimensão mais pública à questão e, assim, de certo modo, influenciou a decisão da Anvisa.

Esses debates se deram no Senado e contaram com o auxílio de instrumentos de ciberdemocracia. Uma das ferramentas do portal e-Cidadania é a chamada audiência interativa, que consiste na combinação de um canal de vídeo que transmite na internet, ao vivo, a audiência pública em questão, e de um formulário para envio de perguntas, críticas, sugestões e comentários em geral, aberto aos usuários cadastrados. Os comentários passam pela moderação da equipe responsável pelo portal a fim de filtrar manifestações que saiam do tema do debate ou que contenham ofensas e termos de baixo calão; aqueles que são aprovados são publicados no "Mural do Cidadão" e encaminhados ao presidente da comissão e ao relator do projeto em debate que, se quiserem, podem selecioná-los e lê-los durante a própria reunião.

Embora seja possível sugerir a realização de uma audiência pública via portal e-Cidadania, a sua realização na modalidade interativa depende de solicitação dos senadores. Ou seja, as audiências são interativas quando os senadores assim desejam.

Ao todo, foram realizadas oito audiências interativas no Senado Federal a respeito da legalização da maconha ou da autorização do uso pessoal de drogas, sendo seis na CDH, uma na CCJ e uma na Comissão de Educação. No conjunto, foram feitas 4.665 participações via portal e-Cidadania. O quadro a seguir mostra alguns dados sobre essas audiências.

Tabela 4: Participação de internautas nas audiências interativas sobre regulamentação da maconha

<b>Data</b>	<b>Comissão</b>	<b>Tema</b>	<b>Participações via e-Cidadania</b>
20/5/2014	CCJ	"Descriminalização do porte de drogas para consumo pessoal"	189
2/6/2014	CDH	"Maconha: avaliação internacional e experiências de outros países"	285
11/8/2014	CDH	"Maconha: políticas públicas brasileiras e legislação nacional"	899
25/8/2014	CDH	"Maconha: debate sob a ótica da ciência e da saúde pública"	576
8/9/2014	CDH	"Regulamentação do uso da maconha: impactos sobre a violência"	623
22/9/2014	CDH	"Regulamentação do uso da maconha: sobre os impactos no judiciário e no sistema penal"	710
13/10/2014	CDH	"Regulamentação do uso da maconha: posicionamento dos atores sociais contrários a qualquer liberação"	1.043
10/12/2014	CE	"Maconha é remédio. E agora?"	340

Fonte: Relatórios produzidos pela equipe gestora do portal e-Cidadania

Os debates sobre o tema tiveram intensa divulgação na página Senado Federal no Facebook, e, assim, foram bastante potencializados. Várias das publicações feitas em 2014 a respeito da SUG 8/2014 e do PLC 37/2013 apareceram entre as dez mais relevantes da semana em que foram publicadas, conforme mostram os relatórios semanais produzidos pelo Núcleo de Mídias Sociais da Secretaria de Comunicação Social do Senado, e uma, como já foi mostrado na Tabela 3, foi a décima quinta postagem de maior alcance da página em todo o ano de 2014. O quadro a seguir mostra alguns detalhes sobre essas postagens.

Tabela 5: Publicações da página Senado Federal no Facebook relacionadas à regulamentação da maconha

<b>Data</b>	<b>Título da postagem</b>	<b>Alcance</b>	<b>Curtidores da página à época<sup>12</sup></b>	<b>Coment.</b>	<b>Curtidas</b>	<b>Compart.</b>
26/3/2014	CDH fará debates sobre a regulamentação da maconha	9.384 (13% dos curtidores) <sup>13</sup>	72.168	45	127	40
23/5/2014	Cerca de 2 mil se manifestam pela legalização da maconha em frente ao Congresso	321.152 (303% dos curtidores)	105.985	1.677	12.914	1.322
26/5/2014	Consultores apontam que futuro da maconha será legalização controlada	28.480 (25,8% dos curtidores)	110.169	274	452	116
2/6/2014	Política uruguaia de uso da maconha zerou mortes ligadas à droga, diz secretário	98.208 (84,8% dos curtidores)	115.810	612	2.074	568
12/8/2014	Frase de Cristovam Buarque: "Afastar a droga dos jovens é criar uma barreira	80.512 (50,6% dos curtidores)	159.270	367	2.635	424

<sup>12</sup> O número de curtidores de uma página é um dos aspectos que impactam no alcance de uma publicação. Por isso, para que se possa fazer uma comparação justa, deve-se levar em consideração o número de curtidores que havia à época de cada publicação.

<sup>13</sup> Cf. Nota 12. O alcance deve ser comparado em termos percentuais com o número de curtidores à época.

	proibindo que a droga chegue a eles. Afastar os jovens da droga é educá-los tanto que eles não procurem a droga					
20/8/2014	Pesquisa DataSenado - 57% dos brasileiros apoiam a legalização da maconha para uso medicinal	51.872 (31,7% dos curtidores)	163.525	589	1.940	417
26/8/2014	Maconha – uso medicinal terá relatório em breve	142.144 (84,9% dos curtidores)	167.348	1.087	5.689	1.095
12/9/2014	Campanha contra a legalização da maconha repercute no Senado	86.944 (50,5% dos curtidores)	172.041	794	2.665	752
29/10/2014	Comissão do Senado aprova uso medicinal da maconha	1.363.456 (599% dos curtidores)	227.637	9.696	44.985	9.753
9/10/2014	Comissão de Educação vai debater legalização da maconha (primeiro post)	229.888 (85,35% dos curtidores)	269.339	2.323	5.827	1.333
10/12/2014	Comissão de Educação vai debater legalização da maconha (segundo post)	444.672 (165,1% dos curtidores)	269.339	2.664	11.612	1.740
Totais				20.128	90.920	17.560

Fonte: Facebook Insights e relatórios do Núcleo de Mídias Sociais da Secretaria de Comunicação do Senado

Foram 11 postagens sobre o assunto realizadas entre março e dezembro, explorando o debate nas comissões e seus desdobramentos. Todas figuraram entre as de maior alcance nas semanas em que foram publicadas, o que mostra sua relevância para o público que acompanha a página, tendo gerado mais de 20 mil comentários a respeito do assunto - evidenciando o interesse dos internautas.

## 5.5 - O cidadão opina: as manifestações dos internautas na página Senado Federal no Facebook

Diante do vasto número de comentários feitos em todas as postagens, não é possível fazer uma análise quantitativa indicando quantos seriam favoráveis ou quantos seriam contrários, e por quais razões, à regulamentação da maconha. Mas é possível extrair os principais argumentos utilizados e analisar o grau de profundidade da discussão.

Na primeira postagem sobre o assunto, feita em 26 de março de 2014 para anunciar a futura realização de debates na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, houve apenas 45 comentários – em sua maioria contrários à legalização. Os argumentos centrais podem ser resumidos da seguinte forma: a) a legalização/regulamentação não diminuiria o tráfico; b) o consumo da droga tenderia a aumentar, o que, por sua vez, ampliaria a crise social do país. Já os argumentos contrários se centraram nas seguintes ideias: a) a droga é inofensiva; b) a regulamentação permitiria aumentar a arrecadação do governo.

**Figura 4:** Primeira publicação sobre os debates da SUG 8/2014



Fonte: Facebook

Já na postagem publicada no dia 23 de maio, a respeito de uma manifestação pró-legalização realizada diante do Congresso Nacional, o número de comentários foi bem maior: 1.677. Não é possível quantificar os posicionamentos dos que participaram no debate na postagem, mas percebe-se agora um forte engajamento de pessoas favoráveis à legalização da maconha. Além dos argumentos já mencionados, fala-se em: a) drogas supostamente mais nocivas, como álcool e tabaco, são liberadas; b) fumar maconha ou não é uma decisão particular e o Estado não deveria se intrometer; c) a tendência mundial seria de legalização; d) seria uma forma de acabar com o narcotráfico. Do lado contrário, argumenta-se que: a) existem problemas maiores dos quais o Congresso Nacional deveria se ocupar; b) trata-se de um pleito de uma pequena minoria; c) a legalização da maconha abriria o caminho para a legalização de outras drogas. Mas desta vez o tom dos comentários é diferente: ao lado de argumentos racionais de ambos os lados, multiplicam-se ofensas, com ambos os lados acusando um ao outro de "desinformados", "hipócritas" e "vagabundos", além de outros xingamentos mais pesados.

No post de 2 de junho de 2014, publicado para divulgar a matéria da Agência Senado a respeito da primeira audiência pública realizada pela CDH para discutir a SUG 8/2014, enfocando a experiência uruguaia de regulamentação do comércio de maconha, os debates se centraram nos aspectos de segurança pública e nas experiências internacionais. Entre os 612 comentários, há protestos contra o que alguns consideraram um enfoque tendencioso da matéria e da postagem, além da contestação de dados apresentados pelos participantes. Há também manifestações enaltecendo a iniciativa uruguaia.

Na postagem do dia 12 de agosto de 2014, com 367 comentários, predominaram as manifestações favoráveis, que destacavam o direito individual à escolha e o que seria o fracasso das políticas de repressão às drogas. Já nos posts dos dias 20 e 26 de agosto de 2014 foram 589 e 1087 comentários respectivamente, com a grande maioria favorável à permissão do uso medicinal da maconha. Quanto à legalização do uso recreativo, às opiniões voltaram a se dividir.

A postagem do dia 12 de setembro, enfocando uma campanha contra a legalização da maconha que acabou sendo mencionada durante as audiências da CDH, voltou a acirrar os ânimos, gerando quase 800 comentários, muitos deles com teor ofensivo.

Em 29 de outubro de 2014 foi publicada a postagem mais relevante sobre o tema, informando sobre a aprovação, na CCJ, do PLC 37/2013, com destaque para a autorização da importação de remédios a base de canabidiol. Foram gerados quase 10 mil comentários. De maneira geral, houve apoio a esse aspecto, mas também críticas por parte daqueles que

consideraram tímidas as mudanças promovidas, por defenderem a regulamentação. Panorama semelhante pode ser visto nos comentários feitos às postagens dos dias 9 de outubro e 10 de dezembro de 2014.

Os comentários feitos nas postagens evidenciam que se trata de um tema muito polêmico e que desperta reações emotivas das pessoas. De maneira geral, há pouca profundidade nos comentários e frequentemente os debates se transformaram em discussões de caráter pessoal. Isso corrobora um dos argumentos daqueles que são céticos quanto ao poder democrático da internet: embora permita a participação relativamente livre das pessoas, essa participação ainda é muito precária por ser superficial e pouco racional, o que favorece a transformações desses debates em discussões infrutíferas.

### **5.6 - O Senado ouve? Relação entre opinião dos internautas e deliberação legislativa**

Os canais para que o cidadão se informe, fiscalize e participe, com opiniões e sugestões, existem. A estrutura de comunicação do Senado Federal, que compreende uma agência de notícias na internet, um jornal e uma revista impressa, um núcleo de Mídias Sociais, uma emissora de TV e outra de rádio, além de um departamento de relações públicas e um serviço de atendimento ao cidadão, garantem a distribuição de informações em grande volume e alta velocidade. O portal e-Cidadania, por sua vez, é um canal para o fluxo contrário de informações, isto é, do cidadão para a instituição.

O debate em torno da SUG 8/2014 demonstra que os mecanismos funcionam: ela foi proposta por meio do portal e-Cidadania, e a partir dali iniciou um processo de tramitação que gerou seis audiências públicas, além de manifestações contrárias e favoráveis ao tema. A cobertura dos veículos de comunicação do Senado garantiu a visibilidade dos debates, o que foi potencializado pela página Senado Federal no Facebook – sendo que ela própria gerou aproximadamente 20 mil comentários.

Mas o que aconteceu com os comentários realizados no Facebook e com aqueles que ocorreram nas audiências interativas promovidas pela CDH? A rigor, pouca coisa. Os comentários realizados no sistema e-Cidadania são encaminhados aos senadores que se interessam por eles. Já aqueles que ocorrem no Facebook não recebem nenhum tratamento especial além da moderação que ocorre normalmente em ambientes de mídias sociais. Ou seja, a não ser que os próprios senadores os procurem, não são informados sobre o que é dito na principal página do Senado no Facebook.

Ainda assim, os encaminhamentos dados à temática da regulamentação da maconha parecem refletir as polêmicas sobre o tema, retratadas nos comentários no Facebook e nas audiências interativas: um certo consenso em torno da autorização para o uso medicinal, e opiniões radicalmente divididas em relação ao uso recreativo. Ao decidir não arquivar a proposta, o relator da sugestão na CDH, Cristovam Buarque, atendeu aos anseios daqueles que apoiam a liberação; mas ao não propor um projeto, apenas recomendando a continuidade dos debates, ele respeitou as objeções daqueles que são contrários. Desde então, não houve fatos relevantes na tramitação da sugestão, o que não é de se espantar, considerando-se que temas polêmicos como esse costumam tramitar ao longo de muitos anos.

Cabe agora verificar se outras ideias legislativas apresentadas por meio do portal e-Cidadania chegaram a avançar no processo de tramitação. Ao todo, apenas outras quatro ideias obtiveram as 20 mil manifestações de apoio necessárias e foram então encaminhadas para a análise da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa. Destas, duas foram arquivadas e duas ainda aguardam decisão do colegiado. São elas, por ordem de apresentação:

- a) SUG 7/2014: pleiteava a regulamentação das atividades de marketing multinível, de modo a distingui-las da prática conhecida como pirâmide financeira. Seguindo recomendação do relator, senador José Medeiros, a CDH arquivou a sugestão em razão de considerar que tal distinção já existe na legislação brasileira.
- b) SUG 12/2014: buscava facilitar o porte de armas a todos os cidadãos. A senadora Regina Souza foi a relatora *ad hoc* da proposição e votou por sua rejeição, no que foi seguida pela comissão, argumentando que o porte de armas já é garantido pela lei atual e que a flexibilização das regras relacionadas não trará benefícios para a sociedade.
- c) SUG 15/2014: solicita a descriminalização do aborto e a regulamentação de sua realização no Sistema Único de Saúde. A proposta está em debate na CDH, onde tem o senador Magno Malta como relator.
- d) SUG 2/2015: busca o fim da imunidade tributárias das instituições religiosas. Ainda aguarda a designação de relator na CDH.

O que se observa é que em aproximadamente três anos de funcionamento do portal e-Cidadania, apenas cinco ideias foram enviadas para análise dos senadores e até o momento nenhuma efetivamente foi transformada em projeto de lei. Há alguns questionamentos relevantes em relação à ferramenta, sendo o mais importante deles a ausência de uma

regulamentação clara quanto ao seu funcionamento. Embora sua existência seja respaldada no Ato Número 3 de 2011 da Mesa Diretora do Senado Federal, que define seus objetivos e estabelece seu desenho básico, não há outras normas formais detalhando seus procedimentos. O piso de 20 mil manifestações de apoio no prazo de quatro meses para que uma ideia apresentada seja enviada à CDH foi decidido pelos servidores que cuidam do sistema, e não está formalizado em nenhum ato ou resolução.

Enfim, ainda é precário o processo de feedback aos senadores em relação às manifestações feitas pelos cidadãos tanto por meio do portal e-Cidadania quanto por meio das redes sociais, o que fragiliza a busca pela democracia digital.

## 6 - Conclusão

Há dez anos, em seu conhecido artigo, Wilson Gomes (2005a) afirmou não existirem exemplos de democracias digitais do terceiro nível. Passada uma década, diante do que se viu até aqui sobre as ferramentas que o Senado Federal disponibiliza para a participação popular, muito especialmente o portal e-Cidadania e as mídias sociais, acreditamos ser possível dizer que a instituição está avançando rumo ao aprofundamento da democracia digital, inclusive adentrando o terceiro nível, aquele em que "o Estado presta serviços, informações e contas à cidadania, mas não conta com ela para a produção da decisão política" (Gomes, 2005a, pág. 219). São muitas e bastante ativas as ferramentas disponíveis para o cidadão. É possível se informar em tempo real a respeito de praticamente qualquer ato e processo legislativo, e, graças à Lei de Acesso Informação, é possível chegar também àquelas que não estiverem disponíveis imediatamente para consulta. Ainda que possa haver falhas – nem sempre as informações estão organizadas e disponibilizadas de forma clara e o atendimento às solicitações nem sempre se dá da maneira mais rápida e correta – a transparência da instituição atinge níveis cada vez maiores. Além disso, há instrumentos diversos por meio dos quais os cidadãos podem registrar suas opiniões e fazer questionamentos, e o seu uso vem se popularizando nos últimos anos. Entretanto, ainda não parece ser possível dizer que a esfera política está realmente disposta a levar em consideração a opinião dos cidadãos – uma característica típica da democracia digital de terceiro nível. Considerar seriamente essas opiniões, com a utilização intensa de canais de consulta popular, a ponto de permitir aos interessados uma participação efetiva na condução dos negócios públicos é a característica essencial do quarto nível, no qual o Senado – ou qualquer outra instituição brasileira – ainda não chegou.

Mas está claro que a internet, com sua cultura de cooperação, inovação, liberdade e autonomia, está interferindo na forma como a esfera política funciona. Os cidadãos têm, cada vez mais, feito uso das várias tecnologias para se informar, se posicionar, criticar e cobrar atitudes dos políticos e dos governos. Ainda que demonstrem desconfiança com relação à eficácia real dessas ferramentas, os cidadãos têm buscado cada vez mais utilizá-las, ocupando os espaços que vão sendo abertos.

Todo o debate em torno da legalização da maconha só se deu no Senado Federal em razão de um cidadão ter decidido fazer uso do portal e-Cidadania, ter apresentado sua ideia e ter obtido o apoio necessário para que ela fosse levada à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa. Ou seja, com a ajuda de uma ferramenta tecnológica, um cidadão,

com o apoio de vários outros, adquiriu poder de agenda a ponto de mobilizar diversos senadores, a estrutura funcional do Senado, funcionários da comissão, jornalistas e analistas de mídias sociais da Secretaria de Comunicação, consultores, além de especialistas e outros interessados no assunto que participaram presencialmente dos debates, e todos aqueles que participaram da discussão que se deu tanto na página do portal e-Cidadania como na página do Senado Federal no Facebook. A forma como o exame do assunto seguiu daí em diante não difere da tramitação corriqueira de projetos polêmicos, que pode durar por vários anos e, ao final, terminar no arquivamento. É importante levar em consideração que, da mesma forma como há cidadãos que pleiteiam a regulamentação da maconha, há outros tantos que se opõem a essa medida e atuam politicamente na defesa de seu ponto de vista, fazendo uso dos mesmos direitos democráticos daqueles que buscam a regulamentação. Nesse sentido, qualquer resultado, inclusive a indefinição prolongada, atende aos interesses e à visão de mundo de algum setor da sociedade, podendo, assim, ser considerado democrático.

É possível vislumbrar, entretanto, aperfeiçoamentos que podem contribuir para a aproximação entre a esfera pública e a esfera política. O primeira deles é a regulamentação clara, na forma de resolução, do funcionamento do portal e-Cidadania, de modo a evitar questionamentos sobre sua legitimidade. Além disso, é preciso fazer chegar a todos os senadores, e não apenas àqueles que demonstrarem interesse, as opiniões manifestadas pelos cidadãos no portal e nas redes sociais. Expressa-se ali um forte caldo de desconfiança, de ressentimento, de decepção, de raiva com relação aos políticos e aos serviços públicos que deveria ser de conhecimento dos representantes da população. Esse *feedback* não existe de forma sistemática, organizada e frequente, e, se acolhido serenamente pelos políticos, poderia contribuir muito para o aprimoramento da democracia representativa. Cabe aos servidores responsáveis por esses serviços – portal e-Cidadania, Núcleo de Mídias Sociais e Ouvidoria – cuidar para que essas informações cheguem aos senadores.

Mas vale também retomar um dos argumentos expostos por Wilson Gomes (2005a, p. 221) contra as potencialidades da internet como ferramenta democrática: não basta que os instrumentos existam, é preciso que o sistema político esteja disposto de verdade (e não apenas por *marketing*...) a acolher a participação dos cidadãos. Para que isso aconteça, é preciso que a esfera política conheça mais a internet e suas potencialidades, e passe a utilizá-la e compreendê-la mais. É ainda fundamental, evidentemente, que os políticos estejam verdadeiramente comprometidos com a sua função de representantes eleitos.

Nesse cenário otimista, pode-se dizer que a internet pode, sim, fortalecer a democracia, revigorando o sistema representativo ao propiciar mecanismos de consulta e de

fiscalização eficientes e rápidos, a ponto de permitir aos representantes saber o que desejam seus representados. Com ela, a distância entre as duas esferas, a política e a pública, pode ser reduzida e os laços de confiança que sedimentam (ou deveriam sedimentar) o sistema representativo podem ser revigorados. A internet pode, sim, oferecer uma saída para a crise da representatividade, mas isso depende, antes de tudo, do interesse genuíno dos representantes. De nada adianta oferecer instrumentos de participação e não conhecer nem considerar seus resultados. Mas, se eles existirem e forem usados e valorizados, a democracia pode atingir outro patamar.

## 7 - Referências

- ALMEIDA, Valéria Ribeiro da Silva Franklin. *A tecnologia na comunicação do Senado: do papiro à internet*. 2007. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2007. Disponível em: [http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/2957/1/2007\\_ValeriaRibeirodaSilvaFAlmeida.pdf](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/2957/1/2007_ValeriaRibeirodaSilvaFAlmeida.pdf). Acesso em 30 jun 2015, 9:15.
- BANKS, Alex. 2015 Brazil Digital Future in Focus. ComScore, 2015. Disponível em: <http://www.comscore.com/por/Imprensa-e-eventos/Apresentacoes-e-documentos/2015/2015-Brazil-Digital-Future-in-Focus>. Acesso em 25 jun 2015, 8:32
- BOBBIO, Norberto. Democracia. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Org). *Dicionário de Política*. Brasília: UnB, 2010.
- BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Conceito de Comunicação Pública. In: DUARTE, Jorge (org.). *Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público*. São Paulo: Atlas, 2 ed. 2009.
- BRASIL. Secretaria de Comunicação da Presidência da República. *Pesquisa Brasileira de Mídia 2015: Hábitos de consumo de mídia pela população brasileira*. Brasília: Secom, 2014. Disponível em: <http://www.secom.gov.br/atuacao/pesquisa/lista-de-pesquisas-quantitativas-e-qualitativas-de-contratos-atuais/pesquisa-brasileira-de-midia-pbm-2015.pdf>. Acesso em 26 jun 2015, 15:12.
- BRASIL cai para 89º em ranking de velocidade de conexão à internet. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 25 mar 2015. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/tec/2015/03/1607935-brasil-cai-para-89-em-ranking-de-velocidade-de-conexao-a-internet.shtml>. Acesso em 13 jul 2015, 14:40.
- CASTELLS, Manuel. *A Sociedade em Rede*. São Paulo: Paz e Terra, 6 ed., 2002, vol.1.
- \_\_\_\_\_. *A galáxia da internet: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.
- CERON, Rodrigo. ComScore IMS Mobile in LatAm Research Study. ComScore, 2015. Disponível em: <http://www.comscore.com/por/Insights/Presentations-and-Whitepapers/2015/comScore-IMS-Mobile-in-LatAm-Research-Study>. Acesso em 25 jun 2015, 8:56.
- COTTA, Maurizio. Representação Política. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Brasília: UnB, 2010.
- DAHL, Robert A. *Sobre a Democracia*. Brasília: Editora UnB, 2001.
- DE CARVALHO, Marcelo Sávio Revoredo Menezes. *A trajetória da Internet no Brasil: do surgimento das redes de computadores à instituição dos mecanismos de governança*. 2006. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Disponível em: [http://www.researchgate.net/profile/Marcelo\\_Carvalho17/publication/268809917\\_A\\_TRAJE](http://www.researchgate.net/profile/Marcelo_Carvalho17/publication/268809917_A_TRAJE)

TRIA\_DA\_INTERNET\_NO\_BRASIL\_DO\_SURGIMENTO\_DAS\_REDES\_DE\_COMPUTADORES\_\_INSTITUIO\_DOS\_MECANISMOS\_DE\_GOVERNANA/links/54774a430cf2a961e4825bd4.pdf. Consulta em: 24 jun 2015, 13:22.

DE LUCA, Cristina. *Brasileiros passam em média 12 horas por mês nas redes sociais*. São Paulo: IDGNow, 18 set 2014. Disponível em: <http://idgnow.com.br/blog/circuito/2014/09/18/brasileiros-passam-em-media-12-horas-por-mes-nas-redes-sociais>. Acesso em 17 jul 2015, 17:30.

DUARTE, Jorge. Instrumentos de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (Org). *Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público*. São Paulo: Atlas, 2 ed. 2009.

GOHN, Maria da Glória. *Manifestações de junho de 2013 no Brasil e praças dos indignados no mundo*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

GOMES, Wilson, A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. *Revista Fronteiras*, v. 8, n. 3, p. 214-222, 2005a. Disponível em: <http://revistas.unisinos.br/index.php/fronteiras/article/view/6394/3537>. Acesso em 17 jun 2015, 17:00

\_\_\_\_\_. Internet e participação política em sociedades democráticas. *Revista Famecos*, n. 27, p. 58-78, 2005b. Disponível em: <http://200.144.189.42/ojs.index.php/famecos/article/download/440/367>. Acesso em 17 jun 2015, 18:12

LÉVY, Pierre. *Cibercultura*. São Paulo: Trinta e Quatro, 1999.

LIMA, Venício. Comunicação e política. In: DUARTE, Jorge (Org). *Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público*. São Paulo: Atlas, 2 ed. 2009.

MATOS, Heloiza. Comunicação pública, esfera pública e capital social. In: DUARTE, Jorge (Org). *Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público*. São Paulo: Atlas, 2 ed. 2009.

NEUMAM, Camila. Doença sem cura deu origem ao desafio do balde de gelo. São Paulo: UOL, 27 de agosto de 2014. Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2014/08/27/doenca-sem-cura-deu-origem-ao-desafio-do-balde-de-gelo.htm>. Acesso em 1º ago 2015, 19:20.

RECUERO, Raquel. *Redes Sociais na Internet*. Porto Alegre: Sulina, 2009

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SENADO FEDERAL. Regimento Interno do Senado Federal. Resolução número 93 de 1970. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislacao/regsf/RISF2015.pdf>. Acesso em 1 jul 2015, 10:09.

SENADO FEDERAL. Ato da Mesa Diretora do Senado Federal número 3 de 2011. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/ecidadania/anexos/ato-3-de-2011-da-mesa-diretora>. Acesso em 1 jul 2015, 11:30.

SILVA, Luiz Martins da. Publicidade do poder, poder da publicidade. In: DUARTE, Jorge (Org). *Comunicação Pública – Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público*. São Paulo: Atlas, 2 ed. 2009.

SPADARO, Antonio. *Ciberteologia: Pensar o Cristianismo em tempos de rede*. São Paulo: Paulinas, 2012.

TAKAHASHI, Tadao. *Sociedade da Informação no Brasil: Livro Verde*. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000, Anexo IV: A Internet. Disponível em: [http://www.mct.gov.br/upd\\_blob/0004/4807.pdf](http://www.mct.gov.br/upd_blob/0004/4807.pdf). Acesso em 24 jun 2015, 12:30.

VIEIRA, Sérgio. *Cristovam: decisão sobre canabidiol atende evidências científicas e vontade da sociedade*. Brasília: Agência Senado, 15 de janeiro de 2015. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2015/01/15/cristovam-decisao-sobre-canabidiol-atende-evidencias-cientificas-e-vontade-da-sociedade>. Acesso em 12/8/2015, 20:00.

## Índice

1 – Introdução .....	pág. 5
2 - A democracia representativa .....	8
2.1 - A crítica de Schumpeter .....	10
2.2 – Robert Dahl e a poliarquia .....	11
3 - A sociedade da internet .....	13
3.1 - A internet no Brasil hoje .....	15
3.2 - A cultura da internet.....	15
3.3 – A internet 2.0 e as redes sociais.....	17
4 - Democracia digital .....	22
4.1 - Modelos e utopias de democracia digital .....	23
4.2 - A internet como cenário de manifestações políticas recentes .....	25
4.3 – Democracia e comunicação pública .....	27
5 - O Senado e a Democracia Digital .....	30
5.1 - O portal e-Cidadania .....	31
5.2 - O Senado nas mídias sociais .....	34
5.3 - O cidadão se interessa: temas com maior engajamento na página Senado Federal no Facebook .....	37
5.4 - O debate em torno da legalização da maconha .....	40
5.5 - O cidadão opina: as manifestações dos internautas na página Senado Federal no Facebook .....	45
5.6 - O Senado ouve? Relação entre opinião dos internautas e deliberação legislativa .....	47
6 – Conclusão .....	50
7 – Referências .....	53