



## O E-CIDADANIA E A LEGALIZAÇÃO DA MACONHA NO SENADO FEDERAL

### THE *E-CIDADANIA* AND THE LEGALIZATION OF THE MARIJUANA IN THE FEDERAL SENATE

Maria Neblina Orrico Rocha\*

**Resumo:** A proposta central desse trabalho é examinar como o Senado Federal estimula a participação direta da sociedade nos trabalhos legislativos, a partir do estudo da ideia legislativa cadastrada por um cidadão no portal e-Cidadania que visa legalizar o uso industrial, medicinal e de lazer da maconha no Brasil. No texto, é apresentado um debate a respeito de como as ferramentas *on-line* de participação podem ter trazido para a política brasileira a possibilidade de tratar diferentes temas de interesse coletivo com olhares e abordagens mais amplas, indo além das temáticas tradicionais que dominam o cenário político brasileiro.

**Palavras-chave:** Democracia; e-Cidadania; Internet; Participação Política; Processo Legislativo.

**Abstract:** The central purpose of this study is to examine how the Senate encourages the direct participation of society in the legislative process, from the study of the legislative idea registered by a citizen in *e-Cidadania* web portal to legalize industrial, medical and leisure uses of marijuana in Brazil. In the text, a debate about it is presented as online tools to participate may have brought to the Brazilian policy the possibility of treating different topics of collective interest, with looks and broader approaches, going beyond the traditional issues that dominate the political Brazilian scene.

**Keywords:** Democracy; e-Cidadania; Internet; Political Participation; Legislative Process.

## 1 Introdução

Os debates a respeito da regulamentação do uso da maconha no Brasil ganharam corpo na mídia, na sociedade e no próprio Congresso Nacional, após o Senado Federal receber de um cidadão, por meio do Programa e-Cidadania, sugestão de projeto de lei propondo a legalização

---

\* Maria Neblina Orrico Rocha é Mestre em Ciências Sociais (UnB). Especialista Comunicação Legislativa pelo Instituto Legislativo Brasileiro (Senado Federal). Graduada em Jornalismo (UnB). Assessora de comunicação no Senado Federal ([neblinaorrico@gmail.com](mailto:neblinaorrico@gmail.com)).

do uso medicinal, industrial e recreativo da maconha no Brasil.

Apresentada pelo cidadão André de Oliveira Kiepper, através do portal e-Cidadania, no dia 21 de janeiro de 2014, a Ideia Legislativa nº 8 de 2014 propõe a regulamentação do uso da maconha para uso medicinal, industrial e de lazer no Brasil. A matéria demorou menos de 10 dias para reunir as 20 mil assinaturas necessárias para ser enviada à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado Federal.

A partir desse fato, pretendeu-se analisar em que medida a ferramenta que possibilitou a sugestão do polêmico tema aos senadores, o e-Cidadania, facilita a participação do cidadão nos trabalhos do Senado Federal, utilizando como estudo de caso a Ideia Legislativa nº 8 de 2014.

A hipótese inicial é de que a ferramenta e-Cidadania oferece novas oportunidades de participação da sociedade civil nos trabalhos legislativos do Senado Federal. Tentou-se responder às seguintes questões: em que medida o e-Cidadania, como mecanismo de participação pela internet, é capaz de incentivar as iniciativas políticas oriundas da sociedade civil? A ferramenta oferece novas oportunidades na relação cidadão-parlamentares? O e-Cidadania realmente impõe aos senadores uma pauta legislativa que a sociedade quer ver debatida?

Para adentrarmos na análise propriamente dita, apresentamos breve discussão a respeito da relação entre democracia e participação política e a importância que ferramentas disponibilizadas pelos agentes públicos na internet têm ganhado nas relações sociais e, principalmente, na relação entre representantes e representados.

Em seguida, são apresentados os mecanismos legais existentes que possibilitam a participação do cidadão diretamente nos trabalhos legislativos. A ferramenta e-Cidadania recebe ênfase nesta parte da análise, como instrumento complementar de interação no complexo universo da política, da comunicação e da democracia.

Por fim, apresenta-se o estudo de caso escolhido como metodologia para compreender como ocorre a participação do cidadão no trabalho do Senado Federal – via e-Cidadania – e estabelecer as características da situação que trouxe mais interação e diálogo entre representantes e representados: a proposição da ideia legislativa que propõe a legalização do uso da maconha para fins industriais, medicinais e de lazer no Brasil.

Não se pretende trazer um posicionamento definitivo sobre o tema, mas a partir desse estudo de caso procura-se discutir proposições a respeito dos novos ambientes online de participação e que tipo de modificações essa nova prática pode trazer para nossa realidade.

## **2 Democracia e Participação**

A participação do cidadão na política tem sido crucial para a consolidação da democracia nas sociedades contemporâneas. A ideia da participação dos indivíduos na esfera pública, deliberando sobre questões que afetam diretamente o cotidiano tem crescido no Brasil,

principalmente nos últimos anos, o que pode ser confirmado pelas inúmeras experiências de orçamento participativo em Porto Alegre (1988) e Brasília (1994), e mais recentemente pelo oferecimento de mecanismos de participação no Poder Legislativo Federal, como as Comissões de Legislação Participativa, os números gratuitos de 0800, os e-mails institucionais e as interações possíveis via redes sociais. Como frisam Barros, Bernardes e Rodrigues (2014, p. 5), “a participação é essencial à construção política, o que a torna indispensável à recriação e reconfiguração das instâncias de representação e de exercício do poder”.

Pode-se dizer que os conceitos de participação política e de representação não são excludentes. Ao contrário, a participação política na democracia — definida como a contribuição direta ou indireta que o indivíduo dá para uma decisão política (Bobbio, 2000) — e a representação requerem-se uma à outra, de maneira que “a participação da sociedade tem como virtude justamente reaproximar representantes e representados” (MELCHIORI, 2011, p.34).

A tendência atual não mais pensa a participação como o reverso da representação ou como veículo privilegiado da pressão popular, mas sim como expressão de práticas sociais democráticas interessadas em superar os gargalos da burocracia pública e em alcançar soluções positivas para os diferentes problemas comunitários (NOGUEIRA, 2011, p. 125).

Vale frisar que as democracias contemporâneas, com governos representativos, definem claramente a fórmula “quem representa (o político), mediante que mecanismos é autorizado a representar e a que tipo de sanção ou controles estará submetido (as eleições), quem é representado (o eleitor), e de alguma forma, ainda que muito vaga, qual o conteúdo ou mandato a ser representado (programa, promessas de campanha)” (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006, p. 58).

Mesmo adepto de uma democracia representativa – que já foi vista como antagônica da democracia participativa (NOGUEIRA, 2011) –, o Brasil não afastou totalmente a possibilidade de participação do cidadão nas decisões políticas e sociais, e como exemplo podemos citar os mecanismos constitucionais de participação do cidadão como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de leis.

Na prática, porém, a experiência democrática brasileira mostra-se configurada de maneira que a esfera da decisão política está cada vez mais apartada da sociedade. Bobbio ressalta que “a soberania popular é um ideal-limite e jamais correspondeu ou poderá corresponder a uma realidade de fato, porque em qualquer regime político, qualquer que seja a ‘fórmula política’ sob a qual os governantes e seus ideólogos o representem, é sempre uma minoria de pessoas, que Mosca chama de ‘classe política’, aquela que detém o poder efetivo” (BOBBIO, 2000, p. 325).

As instituições centrais das democracias contemporâneas – como o processo eleitoral e o Poder Legislativo – representam a contradição da democracia representativa que diferente da

democracia clássica grega, “não dá ao povo o direito de exercer o poder, a não ser, no máximo, de uma forma bastante mediada” (MIGUEL, 2005, p. 26).

Permanece em pé uma questão central: quais são os desafios para se construir uma ordem verdadeiramente democrática? Miguel (2005) aponta alguns caminhos: 1) A relação entre as preferências individuais e uma hipotética “vontade coletiva”; 2) A igualdade formal de acesso às decisões não resolve os problemas das desigualdades reais existentes na sociedade; 3) A possibilidade de manipulação da determinação da vontade coletiva.

No regime político brasileiro, os representantes eleitos somente procuram ouvir o que o cidadão tem a dizer no momento da eleição, restringindo a participação no exercício democrático ao momento da competição eleitoral e alimentando a crescente crise de representatividade tanto dos políticos quanto da política. Vários estudos realizados a partir dos anos 1990 evidenciam o descrédito generalizado das instituições representativas entre os cidadãos comuns (MIGUEL, 2005).

Alguns autores, como Carole Pateman (1992), defendem a democratização da democracia. Isso seria possível com a inclusão, na democracia representativa, de mecanismos de participação direta da sociedade nas questões políticas ou, ao menos, de participação ou de colaboração semidireta — mediados por ferramentas, como as existentes na internet, que pressupõem a mediação e a aceitação por parte do político para que uma ideia sugerida por um cidadão possa vir a ser apreciada nos mesmos moldes de uma proposição de trâmite normal, ou seja, aquela que é apresentada pelos agentes e pelas instituições nomeadas pela Constituição Federal.

O vazio da não participação efetiva do eleitor no mandato daquele que foi escolhido por ele, apesar de todas as teorias referentes ao mandato não imperativo<sup>1</sup>, pode estar sendo ocupado por outros tipos de participação, seja direta, seja mediada — como a que o cidadão faz por meio das mídias digitais ao enviar mensagens para os parlamentares e/ou para as instituições legislativas —, seja de forma indireta, quando o indivíduo une a grupos de pressão virtuais para defender determinados temas.

As mudanças na forma de entender e lidar com as coisas públicas, que estamos vivenciando a partir das crises contemporâneas dos partidos políticos e da falta de confiança nos que neles militam, aumentam a importância da existência de mecanismos de participação direta ou semidireta do cidadão no Parlamento.

O povo mostra que quer o político conectado com seus anseios e necessidades. Como destaca Urbinati: “As eleições são essenciais para determinar as responsabilidades e limites do poder político, produzindo um governo responsável e limitado. Mas, é importante observar que para que um representante político aprove leis legítimas, será necessário que ele seja recriado

---

<sup>1</sup> Mandato não imperativo: quando o representante escolhido pelo cidadão deve se concentrar em defender os interesses da nação, da coletividade, e não os interesses particulares do eleitor.

constantemente e esteja dinamicamente em harmonia com a sociedade” (URBINATI, 2006, p. 193-194).

O desafio aqui é discutir os problemas e limites da democracia representativa – atual modelo adotado no Brasil – de forma a compreender a relação existente entre a prática democrática e o uso da internet para incrementar a participação política.

Barros, Bernardes e Rodrigues (2014, p. 6) chamam a atenção para os conflitos que podem surgir quando o processo decisório sofre influência de interesses nem sempre harmoniosos dos representantes e dos representados. “É a partir das disputas pelo controle da visibilidade que as tensões entre representação e participação afloram e surgem as artimanhas do poder para anular ou esmaecer os efeitos da participação social. Mas, tais artimanhas são aplicadas de modo sutil, a fim de não tornar ostensivo tal propósito”.

Algum tipo de controle dos representados sobre os governantes como forma de garantir a validade da representatividade e da participação emerge como uma das mais importantes questões na democracia representativa.

Na tentativa trazer mais visibilidade e transparência para seus atos, incentivando a participação da sociedade em seus trabalhos, órgãos como o Senado Federal têm apresentado alternativas de participação social que, na visão da instituição, poderiam ser um caminho para garantir a reconfiguração e correspondência entre os desejos de representantes e representados, sobretudo, na minimização de problemas de assimetria de informação e aumento da transparência dos atos governamentais, como a criação de ferramentas de participação *on-line*, como o e-Cidadania, por exemplo.

### **3 A participação política do cidadão no Senado Federal**

Oferecer oportunidades de participação ao cidadão em processos de tomada de decisão política é prática que tem crescido no Brasil desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. A democracia representativa brasileira acolhe oficialmente mecanismos de participação direta do cidadão na política como o sufrágio universal, mediante o voto direto, secreto e periódico; o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular de leis, a participação da comunidade na formulação dos planos diretores das cidades, entre outros.

Segundo o artigo 14 da Constituição Federal de 1988, a iniciativa popular para projetos de lei é um dos mecanismos existentes para participar diretamente do Processo Legislativo Federal.

De acordo com a Lei 9.709/98, os requisitos para apresentação de projetos de lei diretamente pelos cidadãos brasileiros são: assinatura de, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

Desde que a Constituição de 1988 assegurou aos eleitores o direito de apresentar

projetos de lei de iniciativa popular, apenas em quatro ocasiões o Congresso converteu em norma uma proposta elaborada pela sociedade. Diversas hipóteses poderiam ser suscitadas para essa escassa participação popular no labor legislativo, mas que não vêm ao caso aqui levantar. A título de ilustração, porém, pode-se aventar duas delas: i) o exercício democrático demanda um aprendizado que o povo brasileiro ainda não adquiriu; ii) não bastam as tecnologias de comunicação, ainda que elas sejam centrais, para que se desencadeie num átimo maior participação política. Na linha do que inúmeros estudiosos falam, como o professor Wilson Gomes, por exemplo, os meios, por si só, não alteram substancialmente a prática política (2004, p. 416-420), ou ainda, que os próprios políticos ainda não estão afetos às novas modalidades de participação direta da população nas decisões.

O segundo mecanismo de iniciativa legislativa de autoria popular está disponível por meio das Comissões de Legislação Participativa (CLP) da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, comissões por meio das quais o cidadão pode participar do processo de elaboração legislativa.

No Senado Federal, além da Comissão de Legislação Participativa, a sociedade pode acessar outros serviços como o Alô, Senado – o serviço telefônico gratuito –, o e-mail institucional, a Ouvidoria Parlamentar, as redes sociais da instituição e dos canais de comunicação como TV Senado, Rádio Senado e Agência Senado, entre outros.

Mais recentemente, foi criado o portal e-Cidadania. A diferença dele para os demais canais é a especificidade para promover a interação e a participação no ambiente do processo legislativo. Usando a internet, por meio do e-Cidadania, um cidadão pode, por exemplo, oferecer individualmente ideias legislativas que podem transformar-se em projetos de lei, desde que tenham o apoio de mais de 20 mil internautas.

Desde que a ferramenta e-Cidadania começou a funcionar para o público em geral, em maio de 2012, a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado tem recebido e analisado, por exemplo, inúmeras ideias legislativas oriundas de sugestões de cidadãos através do Portal e-Cidadania. A seguir detalharemos esse instrumento de participação.

#### **4 O e-Cidadania e a participação política *on-line***

O Portal e-Cidadania<sup>2</sup> é um portal vinculado à página do Senado Federal<sup>3</sup>. Foi criado pelo ato da Mesa Diretora do Senado Federal nº 3 de 2011. De acordo com o próprio *site*, o e-Cidadania configura-se em um “espaço institucional *on-line* de participação política, disponibilizado pelo Senado Federal para que o cidadão brasileiro possa colaborar de forma mais direta e efetiva com o processo de atuação parlamentar e legislativa do Senado”.

De acordo com o Comitê Gestor da Internet (CGI) no Brasil, em 2013, mais da metade

---

<sup>2</sup> <http://www12.senado.gov.br/ecidadania#>

<sup>3</sup> <http://www.senado.gov.br/>

dos brasileiros foram classificados como usuários da internet. Atualmente, existem cerca de 85,9 milhões de internautas no Brasil. Diante desse crescente acesso à internet, várias instâncias do governo brasileiro começaram a criar ferramentas de participação *on-line*. A história de criação do e-Cidadania está diretamente ligada à criação de outras plataformas digitais que objetivavam aumentar a interação entre governo e sociedade.

Na sua construção, o e-Cidadania sofreu influência da ferramenta e-Democracia<sup>4</sup>, da Câmara dos Deputados, apesar de sua configuração final ser diferente em vários aspectos. O e-Cidadania também foi influenciado por iniciativas de outros Poderes, como o Executivo, que já tinha estabelecido por meio do portal do Ministério da Justiça um concurso de aplicativos.

A partir de uma série de entrevistas<sup>5</sup> feitas com servidores do Senado Federal, pretende-se aqui traçar um histórico da construção do Programa e-Cidadania no Senado Federal.

O e-Cidadania nasceu a partir do trabalho de um grupo de servidores do Senado Federal que, dispostos a trazer mais interatividade e transparência para os trabalhos do Senado Federal, levaram à Secretária-Geral da Mesa – na época, a servidora Cláudia Lyra – uma proposta para criação de um programa que possibilitasse maior participação e diálogo do cidadão com os parlamentares, inclusive por meio de maior facilidade de acesso ao processo legislativo.

Segundo Lyra, “tínhamos visto no *site* da Câmara dos Deputados o e-Democracia. Conversei com o servidor responsável pela ferramenta naquela Casa, mas não queríamos da forma como estava sendo feito lá”, diz Cláudia Lyra. Ela afirma que a ideia dos servidores do Senado era criar algo mais abrangente, que tivesse “maior contato com a sociedade, abrindo o Senado às sugestões dos cidadãos”.

Lyra aponta os servidores Ana Lúcia Novelli, então servidora da Secretaria de Comunicação Social e Flávio Heringer, diretor das Comissões à época, como os mentores da proposta.

“Cláudia Lyra de imediato se entusiasmou com a ideia e resolveu patrocinar um projeto nessa linha”, conta Flávio Heringer. Outros diretores da Casa à época foram mobilizados – como o Diretor-Geral do Senado, a Diretora do Alô, Senado e o Diretor de Comunicação Social. Um grupo de trabalho foi criado para definir as linhas gerais do projeto que começava a ganhar vida.

O servidor Flávio Heringer foi designado presidente do grupo de trabalho, que apresentou uma proposta de portal (o Portal e-Cidadania) e uma minuta de ato que consolidasse

---

<sup>4</sup> O portal e-Democracia, desenvolvido pela Câmara dos Deputados, é dividido em dois grandes espaços de participação: as Comunidades Legislativas e o Espaço Livre. No primeiro, pode-se participar de debates de temas específicos, normalmente relacionados a projetos de lei já existentes. Essas Comunidades oferecem diferentes instrumentos de participação e, ainda, orientações quanto ao andamento da matéria no Congresso Nacional. Já no Espaço Livre, o próprio usuário pode definir o tema da discussão e ser o grande articulador desta. O debate será acompanhado pela equipe do e-Democracia e pode vir a se tornar uma Comunidade Legislativa.

<sup>5</sup> Foram entrevistados os seguintes servidores do Senado Federal: Cláudia Lyra, ex-Secretária-Geral da Mesa; Flávio Heringer, ex-Diretor das Comissões; Airton Aragão Júnior, Chefe do Serviço de Apoio ao Programa e-Cidadania.

o projeto. “A proposta foi apresentada aos Diretores da Casa e, em seguida, à Mesa, resultando no Ato da Mesa nº 3 de 2011, que criou o Projeto e-Cidadania e definiu o cronograma de construção e a estrutura básica do portal”, conta Heringer.

Claudia Lyra confirma que a criação do e-Cidadania se deve à iniciativa de servidores do Senado Federal, que formaram um grupo de trabalho para construir uma proposta que trouxesse mais interatividade com a população. “Não há dúvida de que (o e-Cidadania) é uma ferramenta importantíssima para a abertura do Senado ao cidadão, dando-lhe meios para participar do processo legislativo”, afirma a servidora.

No ato de criação do Programa<sup>6</sup>, ficou instituído que o objetivo do e-Cidadania seria desenvolver e implantar o Portal e-Cidadania, para “estimular e possibilitar maior participação dos cidadãos, por meio da tecnologia da informação e comunicação, nas atividades legislativas, orçamentárias, de fiscalização e de representação da Casa”.

A criação do e-Cidadania no Senado Federal está diretamente relacionada ao surgimento das redes sociais, da ampliação do acesso à internet e ao movimento de maior transparência e diálogo com a sociedade. Para Heringer, o momento atual – de expansão da internet no Brasil – proporcionou “a oportunidade para o surgimento de ferramentas de maior participação da sociedade na discussão ligada à atividade legislativa”.

O portal do e-Cidadania<sup>7</sup> – que está ligado à página do Senado Federal<sup>8</sup> —descreve ainda que o objetivo do Senado é estimular, através da internet, “novas práticas que assegurem maior participação do indivíduo e engajamento cívico da população no processo de tomada de decisão política”.

Ao criar o e-Cidadania, a ideia do grupo de servidores responsável pelo programa era identificar oportunidades e oferecer condições de participação da sociedade, respeitando a esfera de atuação própria dos parlamentares. “É importante deixar claro que essa participação do cidadão não é uma participação equivalente à dos parlamentares, mas subsidiária a esta”, destaca Heringer.

Segundo o próprio portal, o Senado Federal precisa de um portal de cidadania “dedicado à prática da ação cidadã”, pois a instituição reconhece a necessidade de “o parlamento estar em constante sintonia com as demandas contemporâneas de informação, transparência e participação da sociedade civil”.

Essa prática da cidadania via e-Cidadania pode acontecer por meio de diversas ferramentas que o portal oferece ao internauta. O trabalho parlamentar é apresentado a partir de três dimensões: fiscalizadora, legislativa e de representação da sociedade.

---

<sup>6</sup> <http://www12.senado.gov.br/ecidadania/anexos/ato-3-de-2011-da-mesa-diretora>

<sup>7</sup> <http://www12.senado.gov.br/ecidadania#>

<sup>8</sup> <http://www.senado.gov.br/>



- **e-Fiscalização:** espaço destinado ao acompanhamento do orçamento brasileiro, das ações administrativas do Senado;
- **e-Legislação:** espaço destinado à proposição de novas leis e alteração da legislação vigente ou projetos em tramitação;
- **e-Representação:** espaço destinado à expressão da opinião do cidadão sobre temas de interesse da sociedade e projetos em tramitação;

Em cada uma das dimensões mencionadas o internauta pode acessar diferentes opções para participar, seja oferecendo ideias legislativas, seja avaliando políticas públicas ou os modos de condução do processo legislativo, seja interagindo em tempo real com as Comissões durante audiências públicas ou com o próprio senador.

O atual chefe do Serviço de Apoio ao Programa e-Cidadania, Airton Aragão Júnior, também foi fundamental para este trabalho. Ele conta que o portal e-Cidadania tem o compromisso de auxiliar o mandato dos senadores a ser mais aberto e participativo.

O portal e-Cidadania começou a funcionar em 15 de maio de 2012. No entanto, a estrutura de apoio formal e a equipe que trabalha especificamente para o e-Cidadania só foram formalmente constituídas em junho de 2014. Atualmente, dois servidores fazem parte do quadro de pessoal do e-Cidadania. Ambos são servidores efetivos do Senado Federal, integrantes da carreira de analistas de processo legislativo.

A rotina de trabalho do Serviço de Apoio ao Programa e-Cidadania inclui divulgar a ferramenta, cadastrar material de referência no *site*, receber e moderar as perguntas, encaminhando-as para as comissões pertinentes, publicar vídeos, garantir a transmissão ao vivo dos debates, pesquisar as mensagens presidenciais para saber que autoridades serão sabatinadas no Senado, receber e moderar as participações via *site*, 0800 ou e-mail, publicar comentários, dentre outros afazeres diários.

Lyra destaca a importância de um serviço bem estruturado que possa atender o cidadão que quer interagir com o Senado por meio da ferramenta:

[...] é importante que se tenham servidores dedicados, interessados, com espírito público, com noção da importância de se chegar aos cidadãos, de permitir que o cidadão participe e, com isso, tenha chance de ser cada vez mais cidadão consciente e imbuído de participar da confecção das leis de nosso País.<sup>9</sup>

De maneira geral, Aragão avalia a ferramenta como muito boa, mas aponta melhorias que podem ser feitas pela equipe que desenvolve e alimenta o portal:

Queremos que a ferramenta evolua, no sentido de torná-la mais simples, pois hoje o e-Cidadania trouxe um pouco da complexidade do processo legislativo para essa interação com o cidadão e isso não é bom. Se por um lado a gente mostra exatamente como as coisas acontecem, como são os trâmites, como um texto pode ser alterado, por outro lado a gente criou um certo

---

<sup>9</sup> Entrevista concedida em abril de 2015, em Brasília (DF).

distanciamento do cidadão que não está disposto a entender esse processo que não é nada simples. A gente quer simplificar a ferramenta para que ela fique mais direta e mais clara para o cidadão, sobre o que está sendo votado e qual é o impacto daquela lei na vida dele.<sup>10</sup>

Os dados obtidos junto ao Serviço de Apoio do Programa e-Cidadania mostram que é crescente o interesse do cidadão pelos serviços oferecidos pelo portal. Em 2012, ano em que foi criado, o e-Cidadania teve 1.132.844 visualizações de página<sup>11</sup>. Em 2013, esse número foi de 1.373.066. Em 2014, o número de visualizações deu um salto: 5.038.767. O ano de 2015 promete novo recorde de acessos (este estudo não acompanhou a finalização dos dados daquele ano), pois até maio de 2015, o portal já tinha mais de quatro milhões de visualizações de página. No total, em menos de cinco anos de existência, o portal e-Cidadania já recebeu quase 12 milhões de visualizações.

Diante dos números crescentes de participação, Aragão identifica a necessidade de aprimorar a ferramenta constantemente. “Precisamos mudar o *site* de forma a deixá-lo mais amigável para que o cidadão localize com mais facilidade o que ele quer”. Apesar das várias mudanças que o portal e-Cidadania têm apresentado, com a inserção de novos serviços em 2015, como o que permite o envio de perguntas para as sabatinas de autoridades, uma reformulação mais profunda do *site* – e consequente aprimoramento dos mecanismos de participação, como afirma ser necessário o gestor, não tem data definida para acontecer.

A participação do cidadão no e-Cidadania em qualquer uma das suas dimensões é facilmente acessível. Basta preencher um cadastro simples, em que o interessado coloca seu nome, e-mail, cria uma senha, diz de que unidade da federação está acessando, informa a data de nascimento e qual o seu sexo.

Aírton explica que o cadastro simplificado tem o objetivo de facilitar o acesso. “Se a gente criar muitas barreiras para a participação, como pedir CPF, identidade, endereço, verificação de CEP acaba que poucas pessoas se disporão a participar e mesmo assim eu não vou ter como validar tudo isso”, explica o chefe do serviço. Também é possível entrar no e-Cidadania por meio da rede social Facebook<sup>12</sup>. Se o cidadão estiver logado no Facebook, o e-Cidadania utiliza os mesmos dados que foram disponibilizados na rede social para realizar o *login* na ferramenta.

A história de criação do portal e-Cidadania mostra o esforço que servidores da instituição fizeram para oferecer uma nova modalidade de interação entre sociedade e Parlamento. Fica claro também que o serviço precisa ser aperfeiçoado para que possa atender de

---

<sup>10</sup> Entrevista concedida em maio de 2015, em Brasília (DF).

<sup>11</sup> Representa uma página visualizada por um visitante em um *site*. Sempre que uma página for carregada pelo navegador, será contada uma visualização de página ou um Pageview. Se um visitante recarregar a página depois de acessá-la pela primeira vez, outra exibição de página será registrada. Se ele retornar à página, após acessar outra página, outra exibição será registrada. Fonte: <http://www.noix.com.br/marketing-digital-noix/entenda-as-principais-diferencas-entre-alguns-termos-que-se-confundem-em-google-analytics/#sthash.HfhjwqKB.dpuf>

<sup>12</sup> Facebook é uma rede social que permite a interação do usuário com diversas ferramentas *on-line*, permitindo que os dados do usuário sejam utilizados para entrar em outros ambientes que exijam cadastro, caso do e-Cidadania.

forma mais inclusiva àqueles que o querem utilizar, de forma que possa atingir o máximo potencial que possui em termos de participação.

## **5 A regulamentação do uso medicinal, industrial e de lazer da maconha no Brasil**

A Ideia Legislativa nº 8 de 2014, que propõe a regulamentação do uso da maconha para uso medicinal, industrial e de lazer no Brasil, demorou menos de 10 dias para reunir virtualmente as 20 mil assinaturas necessárias para ser enviada à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado.

Ela foi apresentada pelo cidadão André de Oliveira Kiepper no portal e-Cidadania no dia 21 de janeiro de 2014. Depois da análise preliminar do Serviço de Apoio ao Programa e-Cidadania, a ideia legislativa foi publicada no e-Cidadania no dia 30 de janeiro de 2014 – o que a habilitou a receber o apoio dos internautas. Em 8 de fevereiro de 2014, a sugestão alcançou mais de 20 mil apoios, sendo formalmente protocolizada três dias depois pelo presidente do Senado Federal.

Reforçando o que definem a Constituição Federal e a Lei nº 9.709/98, o ato da Mesa Diretora nº 3 de 2011 estabelece que as ideias legislativas que forem acatadas via e-Cidadania devem iniciar sua tramitação pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado Federal.

Na ementa da Ideia Legislativa nº8/2014 está prevista a regulamentação do cultivo caseiro, do registro de clubes de cultivadores, do licenciamento de estabelecimentos de cultivo e de venda de maconha no atacado e no varejo e a regularização do uso medicinal da maconha no Brasil. A justificativa da proposta argumenta que, no Brasil, o mercado da maconha sem regulamentação “gera violência, crimes e corrupção. O usuário é penalizado e milhares de jovens estão presos por tráfico”.

Com efeito, menos de duas semanas depois de protocolizado no Senado, a Comissão de Direitos Humanos designou o senador Cristovam Buarque, representante do Distrito Federal, como relator da Ideia Legislativa nº 8 de 2014. Cristovam Buarque aceitou a designação, e no primeiro discurso que fez, já como relator da proposta, disse no plenário do Senado que aquele era um dos maiores desafios de seu mandato: analisar um dos mais polêmicos e controversos temas colocados em pauta por iniciativa popular por meio do e-Cidadania – a legalização da maconha no Brasil.

Afirmou o senador Cristovam Buarque:

Apesar de não ser um tema ao qual tenha me dedicado anteriormente, julguei pertinente aceitar a tarefa e o desafio, considerando a importância do tema para a sociedade brasileira, para a educação de nossas crianças, para a garantia do direito à liberdade e para o atendimento de portadores de síndromes que poderiam ser cuidados ou ter o sofrimento mitigado (BUARQUE, 2014a, p.3).

O autor da Ideia Legislativa nº 8 de 2014 é o servidor público André de Oliveira

Kiepper, funcionário da Fundação Oswaldo Cruz. Graduado em Publicidade pela Universidade Federal do Espírito Santo, Kiepper tem 34 anos e dedica-se a estudar a regulação da maconha em vários países, como o Uruguai e os Estados Unidos, sendo o marco regulatório dos estados norte-americanos para o uso medicinal da maconha o tema do seu mestrado na Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP), no Rio de Janeiro, ainda em curso.

Vale destacar que a colaboração de Kiepper para a discussão da legalização da maconha no Brasil é anterior à noite em que ele digitou a proposta no portal e-Cidadania. Como estudioso do tema, Kiepper já havia traduzido as legislações que regulamentaram o uso da maconha no Uruguai e nos estados norte-americanos do Colorado, para uso recreativo, e de Nova Iorque, para uso medicinal.

Kiepper tem protocolado todas as traduções de legislação que faz a respeito do tema na Agência de Vigilância Sanitária (Anvisa) para que sirva de base para eventuais portarias ou decretos do governo brasileiro sobre o uso medicinal da maconha no Brasil.

Em entrevista para este trabalho, Kiepper conta que conheceu o Programa e-Cidadania quando estava acessando o *site* do Senado Federal, por meio de um *banner* que fazia a propaganda do Programa na página da instituição. Ao decidir usar a ferramenta, Kiepper não imaginava a visibilidade que o assunto proposto por ele alcançaria. Ele diz que

Não imaginava a proporção que a ideia legislativa teria, mas como os usuários da internet já vinham compartilhando petições eletrônicas da Avaaz<sup>13</sup>, com sucesso, acreditei que seria possível alcançar os 20 mil apoios. No final do ano de 2013, eu já havia traduzido as leis de regulação da maconha do Uruguai e do Colorado, por isso já possuía algum conhecimento legislativo sobre o tema. Eu sabia que seria necessário levar o debate ao Congresso Nacional, uma tendência internacional, mas não encontrava disposição por parte de nenhum dos senadores brasileiros em apresentar um projeto de lei.<sup>14</sup>

Kiepper afirma que a iniciativa de oferecer uma ideia legislativa por meio do portal e-Cidadania surgiu depois que ele começou a acessar o *site* do Senado uruguaio para acompanhar a tramitação do projeto de lei de regulação da maconha daquele país. Enquanto acompanhava a tramitação do projeto no Uruguai, ele acompanhava no *site* do Senado brasileiro a tramitação do PLC 37/2013<sup>15</sup>.

Preocupado e motivado pela possibilidade de o Congresso Nacional endurecer ainda mais a repressão contra os usuários de maconha, Kiepper buscou uma alternativa para que a discussão da legalização da maconha no Brasil chegasse ao Senado Federal:

Verifiquei que havia um projeto de Lei da Câmara com tendência totalmente oposta ao que o resto do mundo está legislando sobre drogas. Ficou claro que não haveria oposição política ao PLC 37/2013, por causa das eleições de outubro de 2014. Para mim, inadmissível que senadores se abstenham de reformar a Lei de Drogas do Brasil sob o argumento do efeito negativo que o

<sup>13</sup> Avaaz é um *site* de mobilização *on-line* que se auto define como “comunidade de mobilização *on-line* que leva a voz da sociedade civil para a política global”. Disponível em: <http://www.avaaz.org/po/about.php>

<sup>14</sup> Entrevista concedida em fevereiro de 2015, em Brasília (DF).

<sup>15</sup> O PLC 37/2013 altera o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (Sisnad).

tema poderia causar nas urnas. Então, nestas buscas pelo site do Senado brasileiro, conheci o e-Cidadania, uma ferramenta criada para fomentar a participação cidadã.<sup>16</sup>

O e-Cidadania é considerado por Kiepper ferramenta pioneira em permitir a participação direta do cidadão na proposição de temas que a grande maioria dos parlamentares não tem interesse em ver discutidos. “O e-Cidadania será capaz de viabilizar iniciativas de origem popular se os senadores e a Secretaria da CDH continuarem recebendo com seriedade os pedidos de audiências públicas e projetos de lei”, confirma ele.

De igual forma, o e-Cidadania, na visão de Kiepper dá visibilidade para assuntos que emergem da sociedade, mas que não seguem adiante devido ao acirramento do conservadorismo no Legislativo brasileiro, principalmente em relação a temas de forte impacto social:

Eu acho que esta é a maneira mais importante de se tomar decisões políticas em um Estado, principalmente sobre temas sensíveis, que precisam de um maior esclarecimento por parte da sociedade, e que não avançam no Legislativo por pressão moral e religiosa. Políticos admitem que perderão votos se apoiarem uma proposta de regulação das drogas, por exemplo.<sup>17</sup>

Ele avalia que a ferramenta é amigável para o usuário, principalmente depois que aumentou os campos disponíveis para que o usuário escreva a argumentação e defesa das propostas cadastradas. “A ferramenta é simples. É necessário somente uma breve cadastro, possibilitando que qualquer cidadão utilize a ferramenta”, destaca.

Importante destacar que Kiepper reconhece a importância da participação política da sociedade por meio do e-Cidadania, mesmo que a decisão final seja dada pelos senadores. Para ele, o mais importante é a esfera política proporcionar e considerar espaços de debate para assuntos que são escolhidos pela sociedade.

O mais importante da política é dar visibilidade e espaço de debate a esses assuntos que emergem na sociedade. No Brasil, precisamos adotar os mecanismos de participação social disponíveis, bem como facilitar a realização de referendos e plebiscitos, de 2 em 2 anos, a cada eleição, para que o dinheiro gasto nesses processos eleitorais seja aproveitado. É o que acontece nos EUA, onde muitas leis de regulação da maconha, por exemplo, têm sido aprovadas, em referendos bianuais. O e-Cidadania permite a sugestão de ideias legislativas e audiências públicas, mas mantém o modelo representativo indireto, já que a decisão sobre a tramitação das propostas permanece nas mãos dos senadores eleitos.<sup>18</sup>

A apresentação da ideia legislativa através do e-Cidadania, trouxe notoriedade ao servidor público. Menos de seis meses depois de ter o nome divulgado e associado à proposta, Kiepper ajudou o deputado federal Jean Wyllys (Psol-RJ) a elaborar projeto de lei<sup>19</sup> que regulamenta a produção e venda de maconha no Brasil, além de ter feito várias palestras pelo Brasil sobre as políticas de regulação do uso da *cannabis* – nome científico da maconha – pelo mundo.

<sup>16</sup> Entrevista concedida em fevereiro de 2015, em Brasília (DF).

<sup>17</sup> Idem.

<sup>18</sup> Idem.

<sup>19</sup> PL 7270/2014, apresentado na Câmara dos Deputados em 19 mar. 2014.

## 5.1 Debate na Comissão de Direitos Humanos

No relatório apresentado pelo senador Cristovam Buarque na Comissão de Direitos Humanos à Sugestão nº 8/2014, o parlamentar afirma que o Brasil deve agradecer a André de Oliveira Kiepper, que tomou a iniciativa de oferecer ideia legislativa que coletou mais de 20 mil assinaturas e provocou o Senado para analisar a Sugestão nº 8/2014 – com a finalidade de debater a conveniência ou não de legislar, como outros países vêm fazendo, sobre a regulamentação do uso da maconha para fins medicinais, recreativos ou industriais (BUARQUE, 2014b, p.4).

Para orientar o debate que se iniciava na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, a Consultoria Legislativa do Senado elaborou um exaustivo estudo<sup>20</sup> sobre a matéria “para uma análise aprofundada e bem fundamentada dos aspectos envolvidos, favoráveis e contrários, da medida sugerida” que balizou a definição de um plano de trabalho e a realização das audiências públicas na CDH e o relatório final do senador Cristovam Buarque.

A Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado realizou seis audiências públicas – todas interativas com a possibilidade de participação via e-Cidadania – sobre a Ideia Legislativa nº 8 de 2014. As audiências públicas aconteceram entre os dias 2 de junho de 2014 e 6 de outubro de 2014.

Segundo o relatório apresentado pelo senador Cristovam Buarque, os debates acabaram por se concentrar nos aspectos medicinais e recreativos. As reuniões preparatórias e as manifestações de estudiosos apontaram para o fato de o uso industrial ser uma questão consensual e relativamente fácil em sua regulamentação, especialmente no que se refere à autorização para o cultivo agrícola do cânhamo (variante da planta do gênero *cannabis*, com limite máximo de três miligramas por grama de concentração da substância tetraidrocannabinol) e sua industrialização.

Aconteceram mais de 30 horas de debates, sendo ouvidos 23 expositores e cerca de 310 debatedores, dentre o público presente, que se pode estimar em cerca de 1.500 pessoas. Mais de 10 mil participações foram recebidas por via telefônica ou pela internet. “Além disso, fora das audiências tivemos a possibilidade de um debate com a participação de 5 psiquiatras em evento no dia 16/10/2014, em Brasília, com a presença de 1.000 pessoas”, diz o relatório.

Para Cristovam Buarque, as audiências realizadas pela CDH no ano passado foram importantes por terem dado uma dimensão mais pública à discussão. E completa:

Os debates acabaram por se concentrar nos aspectos medicinais e recreativos. As reuniões preparatórias e as manifestações de estudiosos apontaram para o fato de o uso industrial ser uma questão consensual e relativamente fácil em sua regulamentação, especialmente no que se refere à autorização para o cultivo agrícola do cânhamo (variante da planta do gênero Cannabis com

---

<sup>20</sup> Estudo da Consultoria do Senado de nº 765/2014, de autoria dos consultores Denis Murahovschi e Sebastião Moreira Júnior.

limite máximo de três miligramas por grama de concentração da substância tetraidrocannabinol) e sua industrialização (BUARQUE, 2014b, p.4).

Cristovam Buarque, relator da matéria, reiteradas vezes afirmou que a Sugestão nº 8/2014 deveria ser considerada “por seu mérito de promover o debate e resolver os problemas atuais derivados do consumo da maconha, e por ter ficado claro que é um tema de significativa importância para a sociedade” (2014b, p. 14). No parecer, Cristovam fez uma série de recomendações, das quais destacamos como mais importantes:

1. que a Sugestão nº 8/2014 não seja arquivada nem se interrompa o debate sobre a regulamentação do uso da maconha;

2. que seja criada subcomissão especial no âmbito da CDH para dar continuidade ao debate e que esta seja incumbida de apresentar as soluções legislativas para cada um dos aspectos envolvidos na Sugestão nº 8/2014 e aos demais casos que surgiram no decorrer das audiências;

3. que esta subcomissão realize com a presença de autoridades do Poder Público um debate mais amplo sobre a regulamentação;

Ao oferecer o seu relatório na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, Cristovam Buarque não decidiu pela extinção da tramitação da Ideia Legislativa nº 8 no Senado. Tampouco formalizou o acolhimento da sugestão de André Kiepper para que a ideia fosse transformada oficialmente em projeto de lei do Senado.

O voto proferido pelo relator afirma que mesmo se tratando de assunto relevante e complexo, a Ideia Legislativa nº 8/2014 deve continuar a ser analisada na Comissão de Direitos Humanos, e pediu uma subcomissão para que isso ocorra:

[...] considerando a relevância do tema e sua complexidade, voto pelo acolhimento da Sugestão nº 8/2014 para que essa continue sendo examinada por subcomissão especial a ser criada no âmbito da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado Federal (BUARQUE, 2014b, p.15).

A decisão de Cristovam Buarque deixou a ideia legislativa em uma espécie de limbo. Ao decidir pela criação de uma subcomissão que daria continuidade à análise da matéria, o relator não disse sim nem não à transformação da ideia em projeto de lei.

Apesar da celeridade inicial na tramitação da ideia legislativa, o parecer do relator Cristovam Buarque só foi apreciado e aprovado pela CDH em agosto de 2015. Mesmo não tendo sido acolhida pelo relator como projeto de lei, segundo Airton Aragão, chefe do serviço de apoio ao Programa e-Cidadania, a ideia legislativa de Kiepper continua viva. “Mas, se vai ter fôlego, se vai voltar a ser discutida, é prerrogativa dos parlamentares”.

De tudo o que foi apresentado no estudo de caso, vale destacar a constante observação por parte dos criadores e dos gestores do programa e-Cidadania de que a ferramenta é subsidiária ao trabalho do parlamentar, fazendo com que a participação do cidadão, por maior repercussão que alcance, como foi o caso da ideia legislativa que pede a regulamentação do uso

da maconha, não necessariamente produz efeitos capazes de “superar” a atuação do senador propriamente dita. Porém, fica latente que “à medida em que a participação alarga-se e ativa-se, assumindo ou não uma forma gerencial, passa a condicionar os governos e a administração pública” (NOGUEIRA, 2011, p.149), promovendo novos encontros entre representantes e representados.

Por ter sido oferecida por um cidadão no ambiente virtual do e-Cidadania, a Ideia Legislativa nº 8/2014 contou com todas as facilidades da internet – da propositura da ideia poder ter sido feita do conforto da casa do cidadão à rápida disseminação do conteúdo da ideia legislativa nas redes sociais e *sites* de cultura canábica, o que levou ao recolhimento das 20 mil assinaturas necessárias no tempo recorde de oito dias.

Porém, para que a tramitação da Ideia Legislativa nº 8 continuasse a acontecer após a decisão do senador Cristovam Buarque na Comissão de Direitos Humanos, não bastaria apenas uma mobilização *on-line*. Seria preciso um acompanhamento de perto do processo legislativo por parte dos interessados. A correlação de força entre políticos profissionais e sociedade civil é muito desigual. Apesar de a participação popular ser mais difícil no âmbito do processo legislativo, ela é decisiva quando se trata de projetos de iniciativa da sociedade.

O próprio autor da Ideia Legislativa nº 8 disse não ter se preocupado com o aspecto da busca de apoio para a proposta. O trabalho do autor do projeto e dos apoiadores da proposta não foi de forma alguma articulado ao dia a dia do Congresso Nacional. Indagado se pensaria em fazer algum lobby pela proposta, Kiepper afirma: "O lobby que eu fiz com senadores foi somente o de avisar, por e-mails enviados coletivamente, sobre a data das audiências públicas, depois que essas eram agendadas, pedindo a presença e a participação dos parlamentares. Mas infelizmente apenas senadores proibicionistas e de viés evangélico decidiram participar das audiências (em pouco número)".

Cabe destacar que a mídia também tem sua parcela de contribuição na exitosa divulgação inicial da ideia legislativa que pede a legalização da maconha no Brasil. Tal se deu, principalmente, pela internet, a exemplo do grande número de reportagens a respeito do tema em países como os Estados Unidos e o Uruguai; além de várias matérias a respeito da família de Brasília (DF) que decidiu importar ilegalmente um derivado da maconha para tratar a filha que sofria de convulsões gravíssimas. Tudo isso chamou a atenção da sociedade civil para a ferramenta e-Cidadania.

O fato principal é: por meio do e-Cidadania, um cidadão comum colocou na pauta do Senado Federal – considerada a Casa mais conservadora do Congresso Nacional – um tema que nenhum senador até então havia se arriscado a tratar em projeto de lei. Pesquisa no Portal do Senado mostra que, de todas as iniciativas legislativas possíveis, apenas seis requerimentos foram apresentados contendo o assunto maconha, a maioria deles pedindo a realização de audiências públicas.



O sistema de busca da Câmara dos Deputados mostra que 29 matérias tramitam ou já tramitaram sobre o assunto na Casa. Dessas, 19 foram arquivadas. Cinco foram apresentadas de 2014 até maio de 2015; dessas, três tratam da regulação do uso da maconha no Brasil, seja para uso medicinal, seja para uso recreativo. As outras duas têm caráter repressivo, endurecendo as penas para os usuários.

O cidadão que pediu a regulamentação do uso da maconha utilizou a internet e a ferramenta e-Cidadania como o principal mediador entre a cidadania e o corpo político para oferecer a proposta e colher os apoios necessários para que a Ideia Legislativa nº 8/2014 começasse a ser analisada no Senado Federal. Além disso, várias mobilizações *on-line* aconteceram durante a fase das audiências públicas para debater a matéria, tanto a favor do projeto, quanto contra ele.

Vale destacar uma diferença importante entre o e-Cidadania e o Projeto de Iniciativa Popular previsto na Constituição Federal: apesar de serem reconhecidos como projetos de iniciativa popular por terem sua origem em movimentos populares, da sociedade civil ou a partir da ideia legislativa de um cidadão, as matérias que chegam ao Senado ou à Câmara dos Deputados via mecanismos de participação para se transformarem em projetos de lei precisam ser “adotadas” por parlamentares ou até pelo próprio presidente da República para conseguirem tramitar no Congresso Nacional. Isso porque o próprio Legislativo admite não ter meios de conferir os mais de 1 milhão de números de títulos de eleitor e assinaturas que a lei exige de um projeto no caso da iniciativa popular.

A Lei da Ficha Limpa, por exemplo, foi assinada por 33 deputados federais de diferentes partidos. No caso da ideia legislativa – oferecida por um cidadão pelo e-Cidadania –, o protagonismo do cidadão no oferecimento de ideias legislativas que podem vir a transformar-se em projetos de lei é preservado.

A Ideia Legislativa nº 8/2014 mostrou-se capaz de articular e ativar uma grande rede de apoio – na sociedade civil, na internet e em parte da mídia – mas os políticos ainda não demonstram reconhecer a matéria oferecida via e-Cidadania como participação política popular efetivamente democrática. Neste caso específico, pode-se dizer que os próprios políticos ainda não se mostraram afeitos às novas modalidades de participação direta da população nas decisões que, a princípio, eram exclusivas dos senadores.

Diante disso, o e-Cidadania como espaço aberto à participação de qualquer cidadão pode ser considerado como importante ferramenta de manifestação dos anseios da sociedade. Além disso, seus conteúdos geram repercussão tanto na mídia tradicional quanto nos veículos *on-line*, influenciando a agenda pública dos cidadãos, da imprensa e dos políticos ou, pelo menos, colocando em pauta temas que há muito a sociedade queria ver debatidos no Congresso Nacional, o que já representa um ganho para a democracia.

Porém, não podemos afirmar que via e-Cidadania o cidadão consegue impor temas ao

Congresso. Mesmo com a acelerada tramitação inicial da Ideia Legislativa nº 8/2014, atualmente ela está em estado de dormência na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa. E parece que por lá vai ficar ainda durante um longo tempo.

Percebe-se, no entanto, que atualmente algumas ferramentas digitais de participação política como o e-Cidadania têm despontado como potenciais influenciadoras da agenda dos meios de comunicação e também da agenda dos políticos, que, com o advento da internet e das novas possibilidades de interação, passam a considerar temas que o cidadão comum quer ver debatidos na política brasileira. “Essa agenda de temas públicos formatada pelos media seria a base para a ação política, seria através dela que o campo político poderia identificar os problemas sociais” (SANTOS, 2011, p.3)

Já discutimos aqui que o fortalecimento da democracia passa pela capacidade de os cidadãos influenciarem o sistema político, e o papel desempenhado por ferramentas digitais na formação da agenda pública é um relevante fator nessa questão.

Observa-se que o papel das ferramentas digitais de participação política na formação da agenda, mais especificamente o e-Cidadania, exige a consideração de vários aspectos: a importância como fonte de informação política, a quantidade de conteúdo que redirecionam para meios de massa, a possibilidade da confrontação de pontos de vista diversos, a possibilidade de ampliar a voz do cidadão, a modificação da percepção da relevância da questão política, a convicção de que é necessária uma ação política em relação ao tema, a percepção do público em geral quanto à importância do tema.

O e-Cidadania, além de influenciar, mesmo que minimamente, a agenda dos meios de comunicação, também indica ao político os temas que a sociedade quer ver debatidos no Senado Federal. Cabe ao corpo de parlamentares oferecer ou não a oportunidade de debate para esses assuntos.

Diante do estudo de caso da ideia legislativa que propõe a legalização da maconha para uso industrial, medicinal e recreativo no Brasil, é inegável que, na internet, a interação entre usuários, a produção de informações, o armazenamento e as buscas estão cada vez mais velozes. Porém, não é a quantidade de conteúdo que determina a interação comunicativa. É preciso que o cidadão seja motivado a agir, a interagir e a participar.

O tema da legalização da maconha tem aparecido mais na imprensa brasileira desde que o Uruguai decidiu legalizar o uso recreativo da substância psicotrópica e as marchas da maconha ganharam as ruas no Brasil. Mesmo sendo polêmico, o tema ganha adeptos, que pedem uma discussão política a respeito da legislação existente para os usuários de drogas.

E é isso que os que apoiam a tramitação do projeto da maconha defendem. De acordo com Kiepper, os senadores “precisarão abandonar suas convicções baseadas em inverdades ou preconceitos. O Senado uruguaio promoveu, entre setembro e novembro de 2013, 12 audiências públicas para avaliar o projeto de lei. Isto é, uma audiência pública por semana, durante três

meses, de forma ininterrupta, para, com propriedade, votá-lo... o mundo está avançando. Não podemos ficar para trás”.

Ele defende que o Legislativo brasileiro se debruce sobre o tema tão polêmico: “É ingenuidade crer que o modelo de regulação dos Estados Unidos ou da Europa vá funcionar no Brasil sem nenhuma adaptação. Mas isso não pode ser desculpa para não testarmos saídas. É visível que a política em vigor não está funcionando”, conforme Kiepper.

## 6 Considerações finais

Quando em alguma medida a sociedade civil se utiliza das possibilidades de participação política oferecidas pela Constituição Federal ou por programas institucionais, como o e-Cidadania para, diretamente ou mediados por plataformas digitais ou por mídias sociais, se transformarem em atores mais influentes na agenda do Congresso Nacional, a essência do mecanismo democrático está sendo exercida. Afirma Nogueira:

[...] a abertura de espaços de participação pode, efetivamente, facilitar a obtenção de respostas para as demandas comunitárias, ampliar a comunicação entre governantes e governados, fornecer melhores parâmetros para a tomada de decisões e, nessa medida, fortalecer a gestão pública e promover a expansão da cidadania ativa (2011, p.146).

Quando entendemos a internet como nova esfera pública, com a mobilização, a organização, a coordenação e a decisão acontecendo em diferentes lugares, mas ao mesmo tempo em um só ambiente, o *on-line*, tudo em torno de um tema, pode-se, de igual maneira, afirmar que essa série de ações comprova que a participação política da sociedade no processo legislativo é capaz de trazer para a agenda do Congresso Nacional temas que, a princípio, os políticos não colocariam em pauta espontaneamente.

Se os meios de comunicação continuam funcionando como intermediários entre a esfera política e os cidadãos, a internet apresenta-se como uma nova esfera pública capaz de funcionar como intermediária e protagonista, onde a sociedade oferece os conteúdos, interage e também influencia a formação da agenda pública.

Diante disso, o e-Cidadania como espaço aberto à participação de qualquer cidadão pode ser considerado importante e promissora ferramenta de manifestação dos anseios da sociedade. Além disso, seus conteúdos geram repercussão tanto na mídia tradicional quanto nos veículos *on-line* influenciando a agenda pública dos cidadãos, da imprensa e dos políticos ou, pelo menos, colocando em pauta temas, geralmente polêmicos, mas que há muito a sociedade queria ver debatidos no Congresso Nacional, o que já representa um ganho para a democracia. Mais do que isso, o mecanismo pode, inclusive, facilitar a atuação dos parlamentares que, exatamente em função da aspereza do assunto poderiam se sentir constrangidos em propô-los formalmente, mas que, sob o manto do e-Cidadania podem se sentir amparados para colocar a problemática em discussão.

Pode-se afirmar que os mecanismos de participação política à disposição do cidadão brasileiro têm sido usados para questionar paradigmas, divulgar informações e influenciar a agenda tanto da sociedade, da mídia quanto a do político, em um processo que está se reconfigurando. Os meios de comunicação de massa continuam a ter uma importância central na construção da agenda pública, mas existe uma crescente disputa desse espaço com outras fontes de informação, principalmente aquelas derivadas do ambiente *on-line*.

A análise feita do Portal e-Cidadania nos permite dizer que a ferramenta pode fortalecer a cidadania, pois possibilita o aumento da participação no processo de decisão política, trazendo mais transparência para o processo político; pode ainda promover meios e oportunidades para que minorias adentrem a discussão política propondo temas considerados “inadequados” pelo corpo político. Observa-se ainda uma terceira característica: a ferramenta possibilita uma reaproximação entre representantes e representados, uma vez que abre o diálogo e facilita a interação entre sociedade e Senado Federal.

Por tudo o que se discutiu até aqui, pode-se dizer que o e-Cidadania tem conseguido reunir virtualmente cidadãos – separados fisicamente, mas com interesses comuns – que desejam participar diretamente do debate político e do processo legislativo do Senado Federal.

Vale ressaltar, porém, que, apesar de o e-Cidadania se configurar como parte da esfera pública virtual e ampliar o espaço de debate, funcionando como plataforma suplementar de participação política, não necessariamente a ferramenta em si ou o uso dela fortalece de forma automática a democracia ou modifica efetivamente o caráter representativo do sistema político brasileiro.

Apesar disso, ao abrir novas perspectivas de participação política, ampliando e fomentando discussões originadas a partir dos anseios da população dentro do Senado Federal, o e-Cidadania traz a possibilidade de tratar diferentes temas de interesse coletivo, com olhares e abordagens mais amplas, indo além das temáticas tradicionais do Legislativo.

Outra conclusão deste trabalho é que ferramentas como o e-Cidadania podem oferecer modalidades inéditas de interação comunicativa sem determinar necessariamente a revitalização de instituições. Mesmo com toda a interlocução com o cidadão, oferecida através da ferramenta, não é possível dizer se o e-Cidadania determina mudanças positivas ou negativas nas práticas democráticas, mas é possível destacar que o e-Cidadania surge como uma ferramenta colaborativa, uma plataforma suplementar para a participação política.

Essa nova relação democrática e interativa de participação política via e-Cidadania é capaz de promover mais interação e trazer transparência na relação do Senado Federal com a sociedade, ampliando o espaço de fala do cidadão e reforçando a importância da participação democrática no Parlamento. Neste aspecto, o uso de ferramentas digitais como o e-Cidadania pode, em alguma medida, indicar maneiras de fortalecer a relação do cidadão com as instituições governamentais.

## Referências

- ALVES, Nara. Da formação de redes à esfera pública na internet. **Revista Eletrônica da Pós-Graduação da Cásper Líbero**, v. 2, n. 1, p. 1-9, 2010.
- BARROS, Antonio Teixeira de; BERNARDES, Cristiane Brum; RODRIGUES, Malena Rehbein. Visibilidade e representação política: o caso da Câmara dos Deputados no Brasil. **Revista Virtual Contextualizaciones Latinoamericanas**, v. 6, n. 10, enero/jun., 2014.
- BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora UnB, 2002.
- \_\_\_\_\_. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2014.
- \_\_\_\_\_. Senado Federal. **Regimento Interno, estabelecido pela Resolução n. 93, de 1970**. Texto editado em conformidade com a Resolução n.º 18, de 1989, consolidado com as alterações decorrentes de emendas à Constituição, leis e resoluções posteriores, até 2002. Brasília: Senado Federal, 2014.
- BUARQUE, Cristovam. Discurso do senador Cristovam Buarque com considerações sobre proposta de iniciativa popular acerca da descriminalização da maconha. **Diário do Senado Federal**, n. 11, 18 fev. 2014. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/plenario/sessao/disc/listaDisc.asp?s=011.4.54.O>> Acesso em: 1 jun. 2015a.
- \_\_\_\_\_. Relatório do Senador Cristovam Buarque apresentado à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado Federal sobre a Sugestão 8/2014, que propõe a regulamentação da maconha para fins medicinais, recreativos e industriais. 21 nov. 2014. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/166288.pdf>> Acesso em: 1 jun. 2015b.
- CASTELLS, Manuel. **A galáxia da internet**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.
- \_\_\_\_\_. **Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2013.
- DE FLEUR, Melvin; BALLROKEACH, Sandra. **Teorias da comunicação de massa**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1993.
- E-CIDADANIA. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/ecidadania#>> Acesso em: 1 jun. 2015.
- GOMES, Wilson S. Internet e participação política em sociedades democráticas. **Revista da FAMECOS**, v.27, p. 58-78, 2005.
- \_\_\_\_\_. **Transformações da política na era da comunicação de massa: o que há de comunicação na comunicação política?** São Paulo: Editora Paulus, 2004.
- \_\_\_\_\_. Participação política online: questões e hipóteses de trabalho. In: MAIA, R. C. M.; GOMES, W.; MARQUES, F. P.J.A. (Orgs.). **Internet e participação política no Brasil**. Porto Alegre: Sulina, 2011.
- GUZZI, Drica. **Web e Participação: a democracia no século XXI**. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2010.
- HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**. Trad. Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.
- \_\_\_\_\_. O papel da sociedade civil e da esfera pública política. In: \_\_\_\_\_. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 2
- HOHLFELDT, Antonio. Os estudos sobre a hipótese de agendamento. **Revista FAMECOS: mídia, cultura e tecnologia**, v. 1, n. 7, p. 42-51, 2008.
- LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova**, v. 67, n. 67, p. 49-103, 2006.
- LORDELO, Tenaflae. **Interação legislativa online: canais digitais da CLP para a sociedade**

civil. Salvador: EDUFBA, 2011.

MAIA, Rousiley. Democracia e a internet como esfera pública virtual: aproximação às condições da deliberação. In: GOMES, W. e MAIA, R. **Comunicação e democracia: problemas e perspectivas**. São Paulo: Paulus, 2008.

MELCHIORI, Cíntia Ebner. **Participação e representação política**: a iniciativa popular de lei e o caso de movimento de combate à corrupção eleitoral. 2011. 132 f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil**. São Paulo: Cortez, 2011.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

RODRIGUES, Malena. **Do agenda-setting ao Congresso Nacional**: um processo de muitas vias. 2004. Disponível em:

<<http://www.portcom.intercom.org.br/pdfs/e5ed7e42bca8670e692ca08c7a998ee4.PDF>> Acesso em: 1 jun. 2015.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **El contrato social**. Tradução de Maria José Villaverde. Madrid: Ediciones AKAL, 2004.

SANTOS, Nina. Agendamento e sites de redes sociais: Um novo lugar para o cidadão? In: CONGRESSO LUSO AFRO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS DIVERSIDADES E (DES) IGUALDADES, 11., 2011, Salvador. **Anais...** Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2011. p. 13

SHAW, E. Agenda-Setting and Mass Communication Theory. **Gazette: International Journal for Mass Communication Studies**, v. 25, n. 2, p 96-105, 1979.

URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática. **Lua Nova**, v. 67, n. 7, p. 191-228, 2006.

WOLF, Mauro. **Teorias da comunicação de massa**. 7. ed. Lisboa: Editorial Presença, 2002.

Artigo recebido em: 30/9/2015

Artigo aceito para publicação em: 9/3/2016