

IX ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI QUITO - EQUADOR

PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA I

ARMANDO ALBUQUERQUE DE OLIVEIRA

LILIAN MÁRCIA BALMANT EMERIQUE

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

Relações Internacionais para o Continente Americano

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSC – Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul)

Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais)

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

P273

Participação e Democracia [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UASB

Coordenadores: Gina Esmeralda Chávez Vallejo; Lilian Márcia Balmant Emerique; Armando Albuquerque de Oliveira. – Florianópolis: CONPEDI, 2018.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-680-2

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Pesquisa empírica em Direito: o Novo Constitucionalismo Latino-americano e os desafios para a Teoria do Direito, a Teoria do Estado e o Ensino do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. IX Encontro Internacional do CONPEDI (9 : 2018 : Quito/ EC, Brasil).

CDU: 34



IX ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI QUITO - EQUADOR

PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA I

Apresentação

O IX Encontro Internacional do CONPEDI em Quito (Equador), dedicado ao tema da “Pesquisa empírica em Direito: o Novo Constitucionalismo Latino-americano e os desafios para a Teoria do Direito, a Teoria do Estado e o Ensino do Direito”, ocorreu no mês de outubro de 2018, mês em que a Constituição Brasileira de 1988 completou 30 anos e a Constituição do Equador de 2008 completou 10 anos de existência. Os dois processos constituintes tiveram em comum a preocupação em aprofundar a democracia por meio da participação popular instituindo e aprimorando mecanismos de participação cidadã em diversos níveis.

No Brasil, a Constituição de 1988 gerou cinco diferentes institutos próprios para fomentar a participação popular: participação direta por meio do plebiscito, referendo, iniciativa popular; participação nos conselhos de políticas públicas nas áreas da saúde, assistência social e políticas urbanas; participação nos planos diretores municipais; participação nas comissões parlamentares; e participação nos legislativos estaduais. Além destes, ainda podemos mencionar os instrumentos consultivos como as audiências públicas em matérias de políticas públicas, nos processos legislativos e nos processos judiciais; os instrumentos de informação e controle junto aos órgãos públicos e outras modalidades pulverizadas de canais de comunicação e aproximação do cidadão da máquina pública.

A intensificação democrática e ampliação dos instrumentos de participação ocorreram na América Latina de um modo geral e, em particular, no Equador com a Constituição de 2008, em que estes foram traços marcantes do processo constituinte, introduzindo a participação em múltiplas situações por meio de: plebiscito, referendo, iniciativa popular (para criar, reformar ou derrogar leis), revocatória de mandato, *silla vacía*, *veedurias*, assembleias, *cabildos populares*, audiências públicas, conselhos consultivos, observatórios, dentre outros instrumentos promotores da cidadania, bem como a própria estruturação de poderes do Estado rompendo com a tradicional estrutura tripartite para dimensionar funções de Estado, figurando para além das clássicas também a Função de Transparência e Controle Social e a Função Eleitoral

O Grupo de Trabalho Participação e Democracia, contou com a submissão de 29 trabalhos, dos quais 17 foram apresentados durante o evento. As comunicações efetuadas pelos

participantes denotam a crescente preocupação com os horizontes democráticos na América Latina e, principalmente, no Brasil, tanto na dimensão teórica como na sua práxis, com vistas à promoção da eficácia e efetividade dos canais estruturados com propósito de agenciar melhoramentos e a ampliação dos seus usos. O diálogo foi conduzido num tom que buscou assinalar as inegáveis conquistas democráticas, o fortalecimento das instâncias participativas como jamais antes presenciado na região e o reforço democrático ocasionado pelos documentos constitucionais, em que pese suas fragilidades operacionais.

Os trabalhos apresentados se dedicaram ao exame da democracia representativa e o estudos dos problemas e alternativas para melhorias dos processos eleitorais (Fake News, representação política compartilhada); a avaliação da democracia em relação à capacidade de efetivação dos direitos das minorias e grupos vulneráveis, em particular mulheres, crianças e adolescentes e pessoas encarceradas; debates em torno da participação cidadã na construção, execução e avaliação das políticas públicas (ambientais, educacionais, de acesso à internet etc.); análise dos processos legislativos e dos obstáculos normativos e operacionais para a efetivação da participação popular; crítica sobre o papel do Judiciário na democracia e no controle dos processos políticos; apreciação de aspectos relacionados ao controle social democrático.

Os trabalhos foram dispostos em três sessões temáticas na seguinte ordem: I- Democracia e participação popular: aspectos gerais e dimensões legislativas: 1- “Fragilidades das democracias Latino-Americanas e Caribenhas: uma análise empírica (2006 e 2017)” Armando Albuquerque de Oliveira, Caio Victor Nunes Marques; 2- “Em defesa da participação: análise da iniciativa popular para alteração da Constituição no Brasil e no Equador” Lilian Márcia Balmant Emerique, Ilana Aló Cardoso Ribeiro; 3- “O direito fundamental à participação política por meio da iniciativa legislativa popular e o requisito formal do número de assinaturas dos cidadãos apoiadores de projetos de lei” Itamar de Ávila Ramos; 4- “A representação política compartilhada entre cidadãos participativos e políticos: um princípio a fortalecer o Poder Legislativo” Gabriel Augusto Mendes Borges; II- Democracia e participação cidadã nas políticas públicas e na garantia de direitos: 5- “Responsabilidade civil do Estado por dano no meio ambiente carcerário e sua forma de reparação – análise à luz dos direitos fundamentais em um Estado brasileiro supostamente com participação democrática” Ricardo Ferreira Barouch, Elcio Nacur Rezende; 6- “Mineração e direitos humanos: o caso de Bento Rodrigues/Mariana, Minas Gerais” José Cláudio Junqueira Ribeiro, Francis de Almeida Araújo Lisboa; 7- “Planejamento participativo da educação infantil nos municípios brasileiros: perspectivas e desafios à luz de um caso em concreto no estado do Paraná” Luiz Henrique Batista de Oliveira Pedrozo, Fernando de Brito Alves; 8- “A crise da democracia na América Latina e a implementação de políticas públicas como

forma de acesso à Justiça” Adriana Fasolo Pilati Scheleder, Cristiny Mroczkoski Rocha; 9- “Conferências Nacionais de políticas para mulher e a formulação de diretrizes para as políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher no Brasil: participação e representação” Maria Carolina Carvalho Motta; 10- “Teoria da escolha social na consolidação do acesso à internet como instrumento para garantia de direitos fundamentais do cidadão” Rosilene Paiva Marinho de Sousa, Fernando Antônio de Vasconcelos; 11- Participação e democracia: as garantias extrainstitucionais dos direitos sociais e o exercício da cidadania a partir de uma perspectiva garantística e democrática” Rodrigo Garcia Schwarz, Larissa Thielle Arcaro; 12- “Democracia participativa por meio do controle social: o discurso da razão prática na esfera pública” Danilo Pierote Silva, Edinilson Donisete Machado;

III- Balanço da participação e democracia na atividade jurisdicional: 13- “A desvalorização constitucional diante do desgoverno judicial: uma crítica jurídico-constitucional ao ativismo nas atuações do Judiciário brasileiro em detrimento da participação popular no regime democrático” Fernando Antônio da Silva Alves; 14- “A contribuição do modelo fraco do controle de constitucionalidade neozelandês para superar a crise de legitimidade do modelo ultra forte brasileiro” Cláudia Maria Barbosa, Camila Salgueiro da Purificação Marques; 15- “A efetivação do direito fundamental à democracia através da mediação comunitária” Juliana Guanaes Silva de Carvalho Farias; 16- “O recurso extraordinário como espécie de exercício da democracia participativa: a repercussão geral de questão constitucional e os efeitos erga omnes da decisão de mérito” Márcio Eduardo Senra Nogueira Pedrosa Morais, Rafaela Cândida Tavares Costa; 17- “Crimes contra a honra praticados por Fake News: uma ameaça a democracia e a participação política” Rhayssam Poubel de Alencar Arraes.

Enfim, os conteúdos explorados nos artigos assinalam a inquietação com a dinâmica da participação e democracia muito além dos processos eleitorais em si mesmos, mas num fluxo permanente na sociedade, reconhecendo a necessidade ativa de enraizamento democrático e de aprimoramento dos institutos e movimentos de participação cidadã em todas as esferas de poder e com extensa imersão social legitimadora.

A riqueza dos enfoques teóricos e os múltiplos espectros temáticos abordados refletem a importância da investigação e da imersão acadêmica dos Programas de Pós-Graduação em Direito nos principais problemas em torno da democracia e participação cidadã a circundar a realidade social. Mais uma vez se observou e a necessidade de criar redes nacionais e internacionais de pesquisa para arraigar diagnósticos e a busca de soluções para os problemas levantados dentro de eixos de análise comprometidos com olhares, saberes e epistemologias próprias para atender as demandas latino-americanas.

Lilian Márcia Balmant Emerique (UFRJ – Brasil)

Armando Albuquerque de Oliveira (UNIPÊ/UFPB – Brasil)

Gina Esmeralda Chávez Vallejo (IAEN – Equador)

A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA COMPARTIDA ENTRE CIDADÃOS PARTICIPATIVOS E POLÍTICOS: UM PRINCÍPIO A FORTALECER O PODER LEGISLATIVO

THE POLITICAL SHARED REPRESENTATION BETWEEN PARTICIPATORY CITIZENS AND POLITICIANS: A PRINCIPLE TO STRENGTHEN THE LEGISLATIVE BRANCH

Gabriel Augusto Mendes Borges ¹

Resumo

Os debates sobre a legitimidade democrática na América Latina sugerem sua ressignificação, pois, no modelo atual, os eleitores não se sentem representados pelos mandatários. Em resposta espontânea à questão, cresce o número de cidadãos que reivindicam o aprimoramento das atividades parlamentares e oferecem contribuições efetivas ao processo legislativo. O caso do e-Cidadania (do Senado Federal) é tratado, nesta pesquisa, por simbolizar o uso de novas tecnologias combinado a mecanismos oficiais de estímulo à participação popular. Assim, sustenta-se a tese de que a representação política compartilhada entre indivíduos participativos e detentores de mandato constitui-se um fator a fortalecer o Poder Legislativo.

Palavras-chave: Democracia, Representação política, Poder legislativo, Legitimidade, Política

Abstract/Resumen/Résumé

Debates about democratic legitimacy in Latin America suggest a deep re-signification, since voters do not feel represented by the leaders. In spontaneous response, it is possible to see an increasing number of citizens demanding the improvement of parliamentary activities and offering effective contributions to the legislative process. The case of e-Citizenship (e-Cidadania of the Brazilian Senate) is treated, in this research, to symbolize the use of new technologies combined with official mechanisms which stimulate popular participation. Therefore, the thesis is that a shared political representation between participatory individuals and mandate holders is a factor that strengthens the Legislative Branch.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Democracy, Political representation, Legislative branch, Legitimacy, Policy

¹ Mestre em Direito, Consultor do Senado, professor de cursos preparatórios para concurso e pesquisador de Direito Político.

Introdução

A democracia plena, direta ou participativa, não encontrou correspondência no plano fático, sobretudo quando são analisadas realidades complexas, a exemplo do que se verifica nos países sul-americanos, inclusive no Equador e no Brasil.

O ponto de partida para o presente estudo está na constatação, unânime entre pesquisadores, de que a democracia construída por consenso nos processos de tomada de decisão não é uma opção factível. Para essa questão, a história encontrou uma possível solução na democracia representativa. Algumas pessoas são escolhidas para atuar em nome de toda a sociedade.

Uma descrição possível, por conseguinte, da democracia representativa seria a de que ela se consolida pela escolha de um grupo de pessoas eleito para tomar decisões em nome de toda a população.

Assim, o voto serviria para outorgar o poder político. Isso quer dizer que no momento das eleições ocorre uma transferência de poder do eleitor a outra pessoa, para que ela o represente nas instâncias do Legislativo ou Executivo.

Neste artigo, dividido em introdução, dois títulos e conclusão, serão tratados os temas da representação política e da participação popular nos órgãos políticos eletivos. No segundo título, serão mencionadas as atribuições e o papel democrático do Poder Legislativo, para, finalmente, mencionar-se que existe nas sociedades contemporâneas, como se demonstra pelos exemplos brasileiro e equatoriano, uma tendência a se discutir a legitimidade dos poderes políticos¹, de tal forma que o Legislativo possa a vir, de forma conjuntural, a ser novamente fortalecido na democracia, por fatores de representação política.

Pretende-se demonstrar que a vontade popular, consagrada como princípio emanante do poder estatal democrático, tem expressão na representação política compartilhada entre os políticos eleitos para exercício de mandato e os populares, que agem em seu próprio nome.

Pela via da atuação popular, somente os poderes políticos da República (o Executivo, mas sobretudo o Legislativo) estariam aptos a adotar medidas típicas de sua

¹ Assim considerados os poderes Executivo e Legislativo.

competência. Não caberia ao Poder Judiciário, dentro de sua atuação usual, conferir à opinião pública o peso decisório a ações julgadas em seu âmbito.

Por essa observação, espera-se alcançar o objetivo específico de apontar que um *novo constitucionalismo latino-americano*² deve pressupor a análise de um elemento atual: a efetiva e maior participação do público nos processos de tomada de decisão, como forma a influenciar os rumos do Estado.

Em 2018, a Constituição do Equador completa uma década de vigência, somada a ela, a Constituição da Bolívia, de fevereiro de 2009, inseriram o terceiro ciclo do Novo Constitucionalismo Latino-Americano, ao que se tem nomeado de Constitucionalismo Andino, com profundas mudanças políticas, bem como novos conceitos de estado e de democracia.

Ainda que as mudanças sejam profundas, sustenta-se que a representação política não perdeu a sua oportunidade e pertinência no estado democrático. Dessa forma, justifica-se o estudo por uma visão de que a participação popular por mecanismos políticos pode vir a fortalecer o Poder Legislativo, em razão de sua fundamental conexão com o povo.

A análise aqui apresentada levou em consideração as variáveis do estado brasileiro, relativas à composição dos órgãos eleitos por sufrágio universal, com ênfase para o poder democrático por excelência³: o Legislativo. Para comprovar a hipótese de que os parlamentares são os interlocutores naturais dos anseios populares são apresentados números do Senado Federal⁴ que ilustram a participação do povo em ferramenta digital oficial.

Os dados revelam uma influência crescente dos cidadãos nos canais oficiais do Senado, o que tem contribuído para um avanço do contato entre a população e os

² Em consonância com o IX Congresso Internacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (Conpedi), em Quito (Equador) com o seguinte tema: “Pesquisa Empírica no Direito: Novo Constitucionalismo Latino-americano e os desafios para a Teoria do Direito, Teoria do Estado e o Ensino do Direito”.

³ Assim considerado por vários autores, em razão de sua potencial representatividade dos diversos estratos da sociedade. O Poder Legislativo é o único no Brasil cuja seleção de seus membros combina o princípio majoritário e proporcional concomitantemente. Vide tópico 2.

⁴ Optou-se por estudar uma ferramenta do Senado federal, por este ser um órgão do Poder Legislativo de influência nacional e com estatística organizada e transparente sobre uma ferramenta digital que, de fato, apresenta novidades substanciais ao tema: o e-Cidadania. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ecidadania/>>.

ocupantes de mandatos eletivos, incluindo-se instrumentos⁵ para que o popular possa atuar diretamente nas atividades legislativas.

A pesquisa utiliza o método indutivo e técnicas de pesquisa bibliográfica e documental, associada à análise de dados disponíveis nos portais da Câmara dos Deputados e, sobretudo, do Senado Federal.

Espera-se que o caráter experimental de ferramentas digitais oficiais sirvam de parâmetro para a discussão sobre um novo modelo de representação, na qual o cidadão conserva consigo parte do poder para iniciativa individual e os agentes políticos eleitos permanecem com outra substancial parcela decisória. A essa modalidade tem-se atribuído, de modo inédito, o título de “representação política compartilhada”.

1. A representação política e a participação popular

Ao trabalhar o conceito de representação, Manuel Meirinho Martins (2015, p. 27) menciona que a eleição é o método de organização da democracia representativa, essencial às sociedades complexas. Por esse mecanismo há uma substituição do povo por aqueles que foram escolhidos via processo eleitoral, formando-se o governo indireto (MARTINS, 2015, p. 26).

Seria improvável um ambiente legislativo que reproduzisse, de modo pleno, a vontade da sociedade, em busca do ideal democrático. O exercício direto por cada cidadão configuraria um método inexequível de tomada de decisão, pois seria impossível conceber um mecanismo que permitisse que todas as pessoas pudessem apresentar proposições legislativas de modo autônomo. Sem mencionar a inoperância física, pois não há sala de reunião que possa acomodar os milhões de cidadãos ao mesmo tempo.

Existe, portanto, o consenso de que a democracia direta não é uma busca possível, daí a opção mais justa, adotada pela quase totalidade dos países e expressa em

⁵ A exemplo do que ocorre nos instrumentos “Consulta Pública” e “Ideia Legislativa” presentes no e-Cidadania do Senado Federal. Vide tópico 1.

tratados da Organização das Nações Unidas⁶, de que a representação política é o meio a tornar viável a expressão da vontade popular.

Não se trata, pois, de um mecanismo a serviço da democracia direta, mas de uma espécie verificável tanto na modalidade indireta quanto na semidireta, esta, justamente, a que se identifica em diversas constituições latino-americanas, com realce para o caso brasileiro, foco deste estudo.

Um primeiro fator da representação está na transmissão de autoridade⁷ dos eleitores aos seus representantes por meio do voto. Desse modo, confere-se liberdade aos mandatários para atuar em nome de um grupo. A autorização é acompanhada do senso de responsabilidade e pelo compromisso com os eleitores. Esse seria o segundo fator da representação, aquele que impõe ao político o dever de se orientar segundo os interesses de quem ele representa.

Por esse motivo, a atuação de senadores e deputados se pauta não pelas próprias convicções, mas em benefício do grupo que o elegeu. Hobbes (2004, p. 137) expressa o sentimento de que *uma multidão de homens é transformada numa pessoa quando é representada por um só homem ou pessoa [...]. Porque é a unidade do representante e não a unidade do representado que faz com que a pessoa seja uma.*

Em tese, o representante porta a vontade de uma coletividade ao agir como ator do grupo, mas a autoria das ideias permanece sendo da “multidão⁸”. Essa inferência traz implícita a lógica de que as consequências dos atos dos representantes alcançam a todos indistintamente. Bernard Manin (1999, p. 30) entende que o mandatário cumpre seu papel representativo em dois momentos: primeiro, ao expor suas ideias ainda no momento das eleições, comprometendo-se com o seu público; segundo, exercendo o mandato conforme os interesses dos representados.

⁶ Cite-se o artigo 21º (3) da Declaração Universal dos Direitos Humanos: “A vontade do povo é o fundamento da autoridade dos poderes públicos; e deve exprimir-se através de eleições honestas a realizar periodicamente por sufrágio universal e igual, com voto secreto ou segundo processo equivalente que salvaguarde a liberdade de voto”. Disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf>.

⁷ Sobre o assunto, leia Martins (2015, p. 42-44).

⁸ Termo utilizado por Thomas Hobbes (2004, p. 137).

Formam-se, assim, as bases do modelo de delegação⁹ que, embora agregue valor teórico-jurídico à democracia representativa, recebeu duras críticas ao longo dos anos.

As críticas se devem às limitações para a efetiva concretização empírica de um mandato que seja, absolutamente, a reprodução da vontade de um grupo. O posicionamento dos representantes políticos nem sempre espelha a vontade dos eleitores, por uma razão lógica: a população não consegue acompanhar todos os temas debatidos no congresso.

Imagine-se alguém que trabalhe durante o dia inteiro, como empresário ou empregado, e que tem uma família para administrar, não é esperado que essa pessoa saiba sobre todos os assuntos debatidos pelos membros do Poder Legislativo. A atividade parlamentar envolve a discussão sobre inúmeros projetos no interior da sede legislativa, mas também abrange a articulação com o público, com a sociedade civil e as atividades de gestão de gabinete.

Os deputados e senadores têm, em regra, uma intensa agenda de debates no plenário e nas salas das comissões de cada casa legislativa, mas também participam de eventos e reuniões em ministérios, universidades, associações para ouvir e saber representar a população adequadamente. É possível considerar que a legitimidade do político esteja em constante construção e se renove no contato que ele estabelece com as pessoas.

Nadia Urbinati (2008, p. 387-412) argumenta que a representação está associada à construção da legitimidade política, existindo, dessa forma, uma interação permanente entre representantes e eleitores. Haveria, na opinião dela, um ciclo de influência mútua, entre os representantes e o povo, estabelecido nos vários canais de relacionamento. Essa é uma forma alternativa de enxergar a representação política, porque em lugar de um acordo para a substituição da vontade do povo, identifica-se uma negociação constante entre eleitores e políticos.

Bernard Manin (2001, p. 31) defende uma concepção ligada a resultados, entendendo que há situações em que o político pode, inclusive, atuar conforme suas próprias convicções, desde que tenha por finalidade a satisfação de interesses coletivos.

⁹ Sobre o assunto, leia Martins (2015, p. 56-59).

Ele considera que o representante, em algumas situações, toma as decisões mais benéficas para os representados, mesmo quando os interesses manifestados diretamente pelas pessoas tenham sido diversos. Isso se deve, segundo Manin, ao grau de informação sobre os temas em debate, pois, potencialmente, o mandatário estaria mais informado que o seu eleitor sobre as questões tratadas no parlamento.

É também de se reconhecer que o cidadão participativo costuma saber bastante da atividade parlamentar, como resultado, amplia seu poder de vigilância sobre os políticos e sua contribuição para as atividades do congresso. É possível estabelecer uma relação de proporcionalidade entre o grau de participação popular e o nível de contribuição prestado; de tal sorte que, quanto mais participativo o indivíduo, mais estreita é a sua relação com os políticos e mais eficaz será a representação política no atendimento a seus interesses.

Vale ressaltar que a Constituição da República Federativa do Brasil¹⁰, em essência, adota a “teoria do mandato”¹¹, todavia propõe mecanismos para que o dever de representar se renove nas contribuições diretas dos cidadãos. Pode-se citar que o parágrafo único do artigo 1º é expresso nesse sentido: “*Art. 1º [...] Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.*”

A *Constitucion de la Republica del Ecuador 2008* (Constituição de Montecristi)¹² avançou nesta previsão. Igualmente em seu artigo 1º dispõe sobre a soberania popular:

Art. 1.- El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada. La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución. Los recursos naturales no renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible.

¹⁰ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.

¹¹ Sobre o assunto, leia: (PITKIN, p. 1972).

¹² Disponível em: <https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf>.

As demandas contemporâneas de participação democrática fortalecem o entendimento de que o poder popular age não somente pelos tradicionais instrumentos do artigo 14¹³ da Constituição brasileira: voto, plebiscito, referendo, iniciativa popular; mas também por instrumentos que tenham sido construídos em harmonia com direitos sociais e coletivos de estímulo à atuação do povo na política.

São os casos das audiências públicas, consultas públicas, debates nos portais dos poderes da República, encaminhamento de ideias legislativas, serviços de atendimento ao cidadão, canais de comunicação. A interlocução entre os cidadãos e os membros do congresso tem, ano após ano, se fortalecido em virtude do surgimento de novas ferramentas de interação social.

O posicionamento das ferramentas de comunicação sob o guarda-chuva das comissões ou coordenações do Senado e da Câmara confere oficialidade às manifestações encaminhadas pelos cidadãos. Essas manifestações são moderadas, trabalhadas estatisticamente e passam a interferir na rotina dos parlamentares.

Na Câmara dos Deputados do Brasil, instalou-se a Comissão de Legislação Participativa (CLP)¹⁴, que tem atribuições conectadas com a Coordenação de Participação Popular (CPP)¹⁵, ambos os setores incentivam o contato entre a população e os deputados federais. São acessos promovidos por via digital, em canais da internet, bem como por linha telefônica.

Todavia, a ferramenta foco deste estudo é administrada por outra casa, o Senado Federal, e recebe a nomenclatura de e-Cidadania¹⁶. Lançada no ano de 2012, consolidou-se como a principal forma de contato oficial entre a população e os

¹³ Constituição da República/1988: *Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:*

I - plebiscito;

II - referendo;

III - iniciativa popular. [...]”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao compilado.htm>.

¹⁴ Vide: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp>>.

¹⁵ Vide: <<http://www2.camara.leg.br/participacao/saiba-como-participar/institucional/Cpp>>.

¹⁶ Mais sobre o assunto disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ecidadania/>>. Acesso em 10 jun 2018.

senadores, cerca de 65% dos acessos virtuais do Senado¹⁷ ocorrem por essa ferramenta, seguida dos acessos às notícias com 15,4% do fluxo.

Por meio das disposições do Regimento Interno combinadas com a Resolução do Senado Federal nº 19, de 27 de novembro de 2015¹⁸, o e-Cidadania foi reformulado e assumiu contornos de uma ferramenta de “governo aberto”, na moldura internacionalmente configurada. A Resolução nº 19, de 2015, expressamente estimula e possibilita a maior participação dos cidadãos, por meio da tecnologia da informação e comunicação, nas atividades legislativas, orçamentárias, de fiscalização e de representação do Senado Federal.

A data de criação do e-Cidadania é anterior à resolução, iniciou-se como um portal menos abrangente no ano de 2012, mas nos anos seguintes se consagrou como um mecanismo isento de ideologia, alcançando, em 2017, mais de 130,5 milhões de acessos por mais de 21 milhões de usuários.

Aos poucos, o programa ampliou sua funcionalidade e passou a abrigar três instrumentos de participação popular: “Ideia Legislativa”, “Evento Interativo” e “Consulta Pública”. A “Ideia Legislativa” permite o encaminhamento popular da sugestão legislativa (SUG). Por meio desse mecanismo qualquer pessoa com acesso à internet tem a oportunidade de oferecer sugestões de projetos de lei, propor alterações em leis ou, até mesmo, oferecer sugestões de mudança à Constituição. Este é, certamente, o mecanismo de maior impacto no processo legislativo.

O *caput* e o parágrafo único do artigo 6º da citada Resolução do Senado Federal nº 19, de 2015, definiram as diretrizes para encaminhamento da ideia legislativa, ao dispor que as manifestações dos cidadãos, desde que atendidas as regras do programa, serão direcionadas às comissões temáticas pertinentes que lhes darão o tratamento previsto no Regimento Interno do Senado Federal. A ideia legislativa recebida no portal deverá ter apoio de 20.000 (vinte mil) cidadãos no intervalo de 4 (quatro) meses de seu encaminhamento para que tenha o tratamento análogo ao das sugestões legislativas, previstas no art.102-E do Regimento Interno do Senado Federal.

¹⁷ Período junho/2016 a maio/2017. Informações do Relatório Gerencial de Acessos Portal do Senado Federal (Junho de 2016 a Maio de 2017).

¹⁸ Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/legislacao/DetalhaSigen.action?id=561835>>.

A locução verbal utilizada no caput do artigo 6º: “serão analisadas”, não deixa dúvidas de que a sugestão deve ser discutida no âmbito da Comissão se preenchidos os requisitos: é ato vinculado, não havendo margem para a discricionariedade da Presidência da Comissão quanto à análise do mérito. Essa característica parece ter um efeito definitivo sobre a ideia de representação política, pois confere ao indivíduo participação efetiva no processo legislativo.

Os números do e-Cidadania não deixam dúvidas sobre seu impacto sobre as casas legislativas e sobre a sociedade como um todo.

De 2012 até 18 de junho de 2018 foram registradas¹⁹ 47.393 Ideias Legislativas, de 31.773 autores e 4.679.328 pessoas apoiaram alguma dessas ideias. Como resultado, 92 das ideias receberam mais de 20 mil apoios, sendo que 54 ainda tramitam na Comissão de Direitos Humanos, 27 já foram analisadas e rejeitadas, e 11 se converteram em proposições legislativas: 10 Projetos de Lei do Senado (PLS) e uma Proposta de Emenda à Constituição.

1-SF PLS 100/2017 Ementa: Altera o art. 7º da Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, para proibir a adoção de franquias de consumo na internet fixa.
2-SF PLS 511/2017 Ementa: Acrescenta o art. 14-A à Lei nº 4.119, de 27 de agosto de 1962, para dispor sobre duração da jornada normal semanal de trabalho do Psicólogo.
3-SF PLS 512/2017 Ementa: Altera a Lei nº 8.989, de 24 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre a Isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, na aquisição de automóveis para utilização no transporte autônomo de passageiros, bem como por pessoas portadoras de deficiência física, e dá outras providências, para incluir os professores da educação básica, ocupantes de cargo efetivo na Administração Pública, como beneficiários da isenção.
4-SF PLS 514/2017 Ementa: Altera o art. 28 da Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, para

¹⁹ Dados disponíveis em: <<http://www8d.senado.gov.br/dwweb/ecidadaniaPdf.html?docId=2492158>>. Acesso em 18 jun 2018 às 20h 50 min.

<p>descriminalização do cultivo da <i>cannabis sativa</i> para uso pessoal terapêutico.</p>
<p>5-SF PLS 515/2017</p> <p>Ementa: Altera a Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, para punir a discriminação ou preconceito de origem, condição de pessoa idosa ou com deficiência, gênero, sexo, orientação sexual ou identidade de gênero.</p>
<p>6-PEC 51/2017</p> <p>Ementa: Acrescenta a alínea f ao inciso VI do art. 150 da Constituição Federal, instituindo imunidade tributária sobre os consoles e jogos para videogames produzidos no Brasil.</p>
<p>7-PLS 169/2018</p> <p>Ementa: Altera a Lei nº 12.764, de 27 de dezembro de 2012, que institui a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista, para tornar obrigatória a criação de centros de assistência integral ao paciente com transtorno do espectro autista no Sistema Único de Saúde (SUS).</p>
<p>8-PLS 192/2018</p> <p>Ementa: Altera a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências, com o objetivo de assegurar celeridade na realização de procedimentos indicados no âmbito do Sistema Único de Saúde.</p>
<p>9-PLS 220/2018</p> <p>Ementa: Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, para prever a possibilidade de opção pelo enquadramento como Microempreendedor Individual dos profissionais que exerçam atividades de desenvolvimento de sistema e afins</p>
<p>10-PLS 228/2018</p> <p>Ementa: Altera a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, para tipificar como crime de responsabilidade a omissão no envio ao Poder Legislativo da proposta de revisão geral anual da remuneração e do subsídio dos agentes públicos.</p>

11- PLS 263/2018

Ementa: Altera as Leis nºs 6.360, de 23 de setembro de 1976, que dispõe sobre a vigilância sanitária a que ficam sujeitos os medicamentos, as drogas, os insumos farmacêuticos e correlatos, cosméticos, saneantes e outros produtos, e dá outras providências, e 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, para vedar o uso de micropartículas de plástico na composição de produtos cosméticos, e para proibir a fabricação, a importação, a distribuição, ainda que a título gratuito, e a comercialização de sacolas plásticas para acondicionamento e transporte de mercadorias, bem como de utensílios plásticos descartáveis para consumo de alimentos e bebidas, com exceção dos fabricados com material integralmente biodegradável.

Ao se apontar esse mecanismo, não se quer considerar que a representação política tenha se substituído pela noção de participação popular, ou que se tenha atingido níveis ideais de atuação democrática. Propugna-se pelo entendimento de que a utilização de ferramentas que incentivam a manifestação dos representados tem gerado maior interação com os representantes.

Dessa forma, o diagnóstico de uma representação política compartilhada, pano de fundo do estudo, mantém o entendimento de que a tomada de decisão fundamental é dos parlamentares. São eles os responsáveis por se pronunciar em definitivo sobre a possibilidade de uma proposição ser convertida em lei, em emenda à Constituição, ou de ser arquivada. Contudo, o fator novo que não se pode perder de vista corresponde à influência e à configuração de um padrão mais participativo de relacionamento do povo com as instâncias de formulação de leis.

Ainda sobre o e-Cidadania, há um segundo instrumento que permite a participação em eventos, audiências, sabatinas, nomeado “Evento Interativo”. Por meio dele, o indivíduo pode enviar seu comentário ou questionamento ao senador, participando, desse modo, dos debates da casa. De 2012 a 18 de junho de 2018, foram enviados²⁰ 50.082 comentários a 1.829 eventos, por 19.751 pessoas.

²⁰ Dados disponíveis em: <<http://www8d.senado.gov.br/dwweb/ecidadaniaPdf.html?docId=2492158>>. Acesso em 18 jun 2018 às 20h 50 min.

A “Consulta Pública”, por seu turno, o terceiro instrumento do e-Cidadania, agregou a maior participação popular. Desde 2013²¹, todas as proposições legislativas ficam à disposição da população para serem avaliadas com a aprovação ou a recusa da matéria. Até o dia 18 de junho de 2018 foram contabilizadas²² 12.424.336 manifestações a 6.621 proposições legislativas, por 6.112.868 de pessoas, refletindo a ampla participação popular nesse canal digital.

A análise do e-Cidadania demonstra que a participação popular influencia a atividade dos parlamentares e, mais do que isso, tem sido fundamental na reconstrução da legitimidade democrática. Não resolve a crise da representatividade, mas pode ser considerado um elemento importante de sua requalificação.

2. O papel do Poder Legislativo no Estado Democrático brasileiro

John Locke (2009, p. 71) manifestou-se no sentido de que o poder primeiro numa democracia seria o Legislativo: *nenhum edito, seja de quem for sua autoria, a forma como tenha sido concebido ou o poder que o subsidie, tem a força e a obrigação de uma lei, a menos que tenha sido sancionado pelo poder legislativo que o público escolheu e nomeou*. Em seu entendimento, sem a participação do legislativo faltaria à norma o consentimento da sociedade, o qual não pode ser afastado ao se criar uma lei.

A esse entendimento convém agregar a constatação de que uma proposição legislativa, ao se converter em lei ou emenda à Constituição, terá sido analisada por um colegiado, que age em nome dos cidadãos que o legitimaram. Essa manifestação conjunta e legitimada por eleições é um pressuposto da democracia, somente presente no Poder Legislativo. Gabriel Borges (2018, p. 26) expressou que:

Os projetos de lei e proposta de emenda à Constituição, para serem aprovados, enfrentam debates e a reflexão não de uma, mas de muitas cabeças, por esse motivo o filtro democrático inserido no Poder Legislativo impõe que uma lei ou emenda à Constituição tende a jamais ser a obra de um só indivíduo, ao contrário, nos poderes

²¹ Por disposição da Resolução do Senado nº 26 de 2013. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/legislacao/PublicacaoSigen.action?id=583589>>.

²² Dados disponíveis em: <<http://www8d.senado.gov.br/dwweb/ecidadaniaPdf.html?docId=2492158>>. Acesso em 18 jun 2018 às 20h 50 min.

Executivo e Judiciário, os decretos, portarias, decisões, votos tendem a, muitas vezes, ser baixados ou proferidos segundo a convicção de uma única pessoa.

Diante disso, John Locke considerava (2009, p. 71) que a primeira ação em um estado democrático deveria ser a consolidação do poder que faz valer o consenso democrático: o Poder Legislativo. Em sua visão, após os parlamentares serem investidos em suas funções, estariam aptos a atuar em nome dos cidadãos e a formular leis que conteriam a autoridade pelo povo concedida.

No Brasil, mantendo a tradição constitucional, o Congresso exerce sua função legislativa por duas casas: a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. José Afonso da Silva (2014, p. 513-514) aponta que a “dogmática constitucional” não admite o unicameralismo por entender que seja necessária uma câmara alta para representar os estados federados e, em contraponto, uma câmara baixa para representar o povo. Argumenta (2014, p. 515) que o Senado seria o organismo responsável por atuar em nome dos Estados, em virtude de uma delegação dos governos estaduais.

Paulo Bonavides (2010, p. 316) vai além e expressa o entendimento de que a câmara alta teria, teoricamente, um papel conservador, enquanto a câmara baixa teria maior força em razão de sua legitimidade construída em uma eleição direta e popular. Esse argumento parece carregar uma contradição, pois a composição do Senado Federal é, igualmente, definida por votação direta pelo povo. No Brasil não ocorre, como na Inglaterra, indicação de senadores para representar a nobreza no Parlamento, nem há, como na Alemanha, senadores indicados pelos governos estaduais²³.

Houve, no período imperial brasileiro, um Senado (TAVARES, 1998, p.131) formado por membros do clero e da nobreza, refletindo os modelos da Inglaterra e da França. Parte do Senado, inclusive, destinava-se à representação da coroa portuguesa. A função da casa conservadora àquela época seria a de equilibrar os avanços democráticos da Câmara, como forma de manter a unidade do País. Os senadores eram indicados pelo imperador e gozavam de vitaliciedade.

A proclamação da República, em 1889, inseriu uma nova fase para o Senado Federal, coroada por uma ampla modificação de sua composição. Conforme a

²³ TAVARES, José Antônio Giusti. *Reforma política e retrocesso democrático: agenda para reformas pontuais no sistema eleitoral e partidário brasileiro*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1998. Pág. 131.

Constituição de 1891²⁴, estabeleceram-se eleições para senadores, sendo distribuídos três assentos a cada estado para mandato de 9 anos. Rompeu-se, desse modo, com um modelo arcaico de representação, transitando-se para uma casa legislativa inspirada no sistema norte-americano²⁵, onde são eleitos, em escrutínio majoritário, dois senadores por estado.

Na comparação com os Estados Unidos a diferença está na Câmara dos Deputados, uma vez que as eleições de deputados federais são definidas por critérios de proporcionalidade, enquanto na Casa dos Representantes (*House of Representatives*) adota-se também o princípio majoritário²⁶; havendo, portanto uma redundância dos modelos de representação nas duas casas norte-americanas.

Nesse sentido, o formato brasileiro parece resolver melhor a questão da representação proporcional em uma sociedade democrática, por permitir que as minorias tenham assento na Câmara. Os dois cargos, de deputado e senador, têm atribuições semelhantes, mas os sistemas eleitorais são diferentes. Giusti Tavares (1998, p. 129-135) entende que é essencial que as duas câmaras (baixa e alta) sejam constituídas por processos eleitorais senão diferentes, pelo menos distintos e independentes, pois se ambas fossem idênticas quanto aos procedimentos eleitorais e a representação, não haveria razão para as duas casas, tratar-se-ia *rigorosamente de uma configuração representativa unicameral*.

Em razão da evolução institucional, parece haver equívoco em considerar que os senadores representam os estados ou a estrutura estatal liderada pelos Governos estaduais. A investidura no cargo de senador, desde a Constituição de 1981, passou a ocorrer mediante eleições. A Constituição de 1946²⁷ atribuiu o formato que ainda está

²⁴ Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891):

CAPÍTULO III

Do Senado

Art 30 - O Senado compõe-se de cidadãos elegíveis nos termos do art. 26 e maiores de 35 anos, em número de três Senadores por Estado e três pelo Distrito Federal, eleitos pelo mesmo modo por que o forem os Deputados.

Art 31 - O mandato do Senador durará nove anos, renovando-se o Senado pelo terço trienalmente.

Parágrafo único - O Senador eleito em substituição de outro exercerá o mandato pelo tempo que restava ao substituído. Disponível em:

²⁵ Mais sobre o assunto: ARAGÃO (2011, p. 30-31).

²⁶ Mais sobre o assunto: ARAGÃO (2011, p. 28-29).

²⁷ Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946: Art 60 - O Senado Federal, compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário.

§ 1º - Cada Estado, e bem assim o Distrito Federal, elegerá três Senadores,

em vigor, de mandato de 8 anos, com renovação a cada quatro anos, alternadamente, por um e dois terços.

Portanto, a análise mais adequada sobre o papel democrático do Senado Federal seria a de que os senadores devem perseguir os interesses da nação, bem como os interesses coletivos da população do estado pelo qual foram eleitos. Assim, o senador deve se pautar pelas reivindicações e compromissos assumidos com o povo de seu estado, considerado em conjunto, porque em uma representação majoritária o mandatário age em nome de toda a população e não somente segundo os interesses de um segmento da sociedade, o que seria uma característica da representação proporcional.

José Afonso da Silva (2014, p. 515) expressou o entendimento de que a configuração de uma câmara alta para agir em nome dos estados nunca esteve presente no Brasil, pois *Os Senadores integram a representação dos partidos tanto quanto os Deputados*, ocorrendo, muitas vezes, de um senador, eleito pelo povo, representar partido adversário ao do governador.

Na Alemanha, os membros da câmara alta (TAVARES, 1998, p. 131) são escolhidos por governos estaduais e podem, até mesmo, ser demitidos no interesse da administração. No sistema alemão parece que, de fato, os membros da câmara alta atuam em nome dos governos estaduais, pois não há uma conexão direta com a opinião pública. Esse tipo de representação e de investidura no Poder Legislativo não se coaduna com o modelo de democracia adotado no Brasil.

Na democracia representativa que assumimos em nosso país os ocupantes das cadeiras do Parlamento são todos eleitos por sufrágio universal, sejam os integrantes da câmara alta, em um total de 81, sejam os integrantes da câmara baixa, em um total de 513.

Dessa forma, a observância à legitimidade assegurada pelo sufrágio universal é o critério a pautar a atuação democrática dos senadores, sempre em defesa dos interesses da coletividade e em respeito aos princípios constitucionais. Conforme artigo

§ 2º - o mandato de Senador será de oito anos.

§ 3º - A representação de cada Estado e a do Distrito. Federal renovar-se-ão de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e por dois terços.

§ 4º - Substituirá o Senador, ou suceder-lhe-á nos termos do art. 52, o suplente com ele eleito.

1º da Constituição²⁸: o Brasil *constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político*. E tem como elemento fundador o preceito do parágrafo único, segundo o qual: *Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição*.

As atribuições constitucionais descrevem o que deveria ser e não se aproximam da realidade política verificável. Não é exagero reconhecer que o sistema eleitoral brasileiro apresenta falhas e que o tempo tem demonstrado que os políticos agem para satisfazer interesses pessoais e não interesses da coletividade. Trata-se um problema gravíssimo e que demonstra a necessidade de se promover a reforma política. Todavia, essa não é uma questão exclusiva do estado brasileiro.

A atuação política do Poder Judiciário tem sido recebida como uma solução viável, mas o juiz, em regra, não deveria se orientar pela opinião das pessoas. Sua ética é pautada na equidade, na razão e não na vontade popular. A atuação política é uma obrigação dos vereadores, deputados, senadores. A ética dos políticos é que se pauta na representação da vontade popular, no interesse público.

Portanto, há dois problemas aí: primeiro, os juízes não deveriam decidir com base exclusivamente na opinião pública; segundo, os ocupantes de cargos eletivos deveriam ter a capacidade de promover sua conexão com o eleitor.

O fortalecimento da legitimidade democrática passa pela maior conexão entre eleitores e políticos. Modernamente, tem-se constatado que as pessoas estão mais envolvidas com assuntos da agenda política, consolidando um fator que poderia justificar o enfraquecimento dos órgãos legislativos, mas, na verdade, pode estar sedimentando a sua recuperação.

É possível constatar que, pouco a pouco, os cidadãos têm ocupado os espaços vazios na sociedade e promovido, com o apoio de novas tecnologias, canais de maior participação e fiscalização das atividades parlamentares.

²⁸ Constituição da República/1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.

Conclusão

O levantamento estatístico das ferramentas eletrônicas nos tópicos anteriores, parece revelar um inegável incremento da participação popular no Congresso Nacional, com especial realce para o Senado Federal, em virtude da opção bem-sucedida pelo e-Cidadania.

Surge, assim, a ideia de que o registro de efeitos contundentes sobre a interação político-eleitor não pode passar ao largo de um estudo que redefina a representação num contexto político mais integrado e participativo.

A ocorrência de tecnologias contemporâneas, impulsionadas pela reivindicação crescente por transparência e maior participação popular, tem permitido que os eleitores conheçam amplamente as competências do Poder Legislativo²⁹ e possam, cada vez mais, efetivamente contribuir para as atividades do Congresso Nacional.

O e-Cidadania, alcançou resultados impactantes nos últimos anos. O seu mecanismo mais criativo, a Ideia Legislativa, possibilita que qualquer pessoa conectada à internet envie uma sugestão de norma jurídica, havendo, dessa forma, o compartilhamento do poder de legislar. Se a ideia do indivíduo for apoiada por 20 mil pessoas, ela será analisada pela Comissão de Direitos Humanos e Participação Legislativa. De todas as sugestões apresentadas, 92 atingiram o piso, sendo que 10 se converteram em projetos de lei e uma se converteu em Proposta de Emenda à Constituição.

A despeito desses dados, seria exagero falar em representação democrática, ou democracia participativa para descrever o fenômeno de coparticipação legislativa, pois persiste um desequilíbrio da tomada de decisão em favor do detentor do mandato eletivo. Aqui, não se defende, portanto, que a maior participação popular tenha o

²⁹ Este trabalho foca no Congresso Nacional, por ser o órgão representativo da Democracia por excelência e no qual parecem ter se consolidado com maior evidência os canais eletrônicos de participação democrática, com ênfase para o Senado federal, onde o e-Cidadania conseguiu compilar em três pilares (Ideia Legislativa, Evento Interativo e Consulta Pública) a participação das pessoas no site da casa. A Câmara dos Deputados criou o e-Democracia, ferramenta que até junho de 2018 não registrou a interface com o público alcançada pelo e-Cidadania. Vide tópico 1.

potencial para extinguir a representação política ou promover o ideal da democracia direta.

A constatação é de que o poder para a tomada de decisão, de titularidade do parlamentar, não é absoluto, pois está sujeito a pressões de toda ordem. Além disso, o cidadão tem reivindicado, cada dia mais, espaço para atuar em nome próprio no âmbito do Congresso Nacional. A participação popular direta fundamenta o que se nomeou, aqui, de representação política compartilhada. Uma concepção que, em síntese, se justifica pela coparticipação legislativa, obviamente, por parcelas desiguais, pois, como mencionado, a titularidade da tomada de poder permanece com o parlamentar, que passa a partilhar, em grau ascendente, as atividades legislativas com o detentor do poder originário: o povo³⁰.

Bibliografia

ARAGÃO, João Carlos Medeiros de. *Parlamentos comparados: visão contemporânea*. Brasília: Câmara dos Deputados, Ed. Câmara, 2011.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria Geral do Estado*. 8. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

BORGES, Gabriel Augusto Mendes. *Reforma Política: Possibilidades e a Pirâmide Eleitoral*. Curitiba: Editora Juruá, 2018.

DEFLEUR, Melvin L.; BALL-ROKEACH, Sandra. *Teorias da comunicação de massa*. 5. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993.

HOBBS, Thomas. *Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil*. São Paulo: Abril Cultural, 2004.

LOCKE, Jonh. *Segundo tratado sobre o governo civil*. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2009.

³⁰ “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.” (Parágrafo único do art. 1º da CRFB/1988)

LOUSAO, Antoine. *Da representação na política à representação política: um conceito frente à dupla exigência de legitimidade e pluralidade*. Cadernos de Ética e Filosofia Política, 18, 1/2011. São Paulo: USP. Págs. 47-71.

MANIN, Bernard, et al. *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

MARTINS, Manuel Meirinho. *Representação política: Eleições e Sistemas Eleitorais – uma introdução*, 2ª ed. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2015.

PITKIN, Hanna Fenichel. *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press, 1972.

ROCHA, Maria Neblina Orrico. *Mecanismos de Participação Política online: o e-Cidadania*. Trabalho de conclusão de curso (pós-graduação lato sensu em Comunicação Legislativa), Instituto Legislativo Brasileiro, Brasília, 2015. [Orientadora: Profª Valéria Ribeiro da Silva Franklin Almeida].

ROCHA, Maria Neblina Orrico. O e-Cidadania e a legalização da maconha no Senado Federal. *E-legis*, Brasília, n. 21, p. 23-44, set./dez. 2016. Pág. 42. Disponível em: <<http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/258/364>>.

ROSSINI, Patrícia Gonçalves da Conceição. O papel do cidadão nas ferramentas de Democracia Digital no Brasil: uma análise do desenho interativo das Comunidades Legislativas do Portal E-Democracia. *Revista Compolítica*, n. 4, vol. 2, ed. ago-dez, ano 2014.

SANTOS, Maria de Lourdes dos. (Palestra) Breve história da TV legislativa no Brasil: raízes e origens. Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação (Intercom) – XXIX Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação – UnB – 6 a 9 de setembro de 2006.

SILVA, João Carlos Teixeira da. Senado Federal: 180 anos. *In: Senatus: cadernos da Secretaria de Informação e Documentação*: v. 5, n. 1 (mar. 2007). Brasília: Senado Federal, 2007

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 38.ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

TAVARES, José Antônio Giusti. *Reforma política e retrocesso democrático: agenda para reformas pontuais no sistema eleitoral e partidário brasileiro*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1998.

URBINATI, Nadia. Crise e metamorfoses da democracia. *Rev. bras. Ci. Soc.* [online]. 2013, vol.28, n.82. Págs.05-16

URBINATI, Nadia. *O que torna a representação democrática?*. Lua Nova [online]. 2006, n.67. Págs.191-228

URBINATI, Nadia. *Representative Democracy: Principles and Genealogy*. Chicago: Chicago University Press, 2006.

URBINATI, Nadia; WARREN, Mark. The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory. *Annual Review of Political Science*, v. 11. New York: Columbia University. Págs. 387-412, sep. 2008