

Tenaflae Lordêlo

Interação Legislativa |on-line

Canais digitais da CLP
para a sociedade civil

INTERAÇÃO LEGISLATIVA ON-LINE:

CANAIS DIGITAIS DA CLP PARA A SOCIEDADE CIVIL

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

REITORA
Dora Leal Rosa

VICE-REITOR
Luiz Rogério Bastos Leal



EDITORA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

DIRETORA
Flávia Goullart Mota Garcia Rosa

CONSELHO EDITORIAL

Titulares

Ângelo Szaniecki Perret Serpa
Caiuby Alves da Costa
Charbel Niño El-Hani
Dante Eustachio Lucchesi Ramacciotti
José Teixeira Cavalcante Filho

*SUPLENTE*S

Cleise Furtado Mendes
Evelina de Carvalho Sá Hoisel
Maria Vidal de Negreiros Camargo

INTERAÇÃO LEGISLATIVA ON-LINE:

CANAIS DIGITAIS DA CLP PARA A SOCIEDADE CIVIL

Tenaflae Lordêlo

EDUFBA
Salvador - Bahia
2011

©2011, by Tenaflae Lordélo
Direitos Ceedidos à Editora da Universidade Federal da Bahia.
Feito o depósito legal.

CAPA , PROJETO GRÁFICO E EDITORAÇÃO
Lúcia Valeska Sokolowicz

FOTO DA CAPA
morguefile.com

REVISÃO
Magel Castilho de Carvalho

Sistema de Bibliotecas - UFBA

Lordélo, Tenaflae.
Interação legislativa on-line : canais digitais da CLP para a sociedade civil / Tenaflae
Lordélo. - Salvador : EDUFBA, 2011.
195 p.

ISBN 978-85-232-0747-2

1. Comunicação - Aspectos políticos - Brasil. 2. Sociedade civil. 3. Poder Legislativo - Brasil -
Participação do cidadão. 4. Sites da Web. I.Título.

CDD - 302.230981

Editora filiada à:



EDITORA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
Rua Barão de Jeremoabo s/n – Campus de Ondina
40.170-115 Salvador – Bahia – Brasil
Telefax: 0055 (71) 3283-6160/6164
edufba@ufba.br - www.edufba.ufba.br

À Família,

Dedico este livro a minha amada esposa Renata Florêncio de Vasconcelos e meus também amados filhos Maria Regina Lordêlo de Vasconcelos e João Guilherme Lordêlo de Vasconcelos.

Estendo esta dedicatória a minha querida mãe Valdelice, a meu pai Temístocles, a minha irmã Alice e ao meu irmão Alexandre.

In memoriam à inesquecível Vó Alice, Tia Diana, Tia Conchita e ao Tio Othon.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO, 9

RELAÇÃO SOCIEDADE CIVIL E O SISTEMA POLÍTICO, 17

FORMAS DE GOVERNO, 19

A DEMOCRACIA COMO FORMA DE GOVERNO DOS ESTADOS LIBERAIS, 27

SUJEITO DO PODER, 34

A DEMOCRACIA OPERACIONAL, 40

A REPRESENTATIVIDADE COMO CONDIÇÃO DE GOVERNO, 52

O PAPEL DO PARLAMENTO NA CONDUÇÃO DO ESTADO, 57

A TENTATIVA DE RENOVAÇÃO DO PARLAMENTO, 59

A APLICAÇÃO DOS RECURSOS DA INTERNET PARA A PRÁTICA POLÍTICA, 67

A INTERNET, 68

WEBSITES, 72

CARACTERÍSTICAS DA REDE, 74

WEBSITES APLICADOS À POLÍTICA, 81

SITUAÇÕES POLÍTICAS PARA OS *WEBSITES*, 84

A COMISSÃO PERMANENTE DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA (CLP), 89

A DIFERENÇA ENTRE AS CLP'S, 93

OS EXEMPLOS QUE INSPIRAM A CLP, 96

A CLP EM RELAÇÃO A OUTROS MECANISMOS PREVISTOS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988, 97

A CLP COMO A VIABILIZAÇÃO DA INICIATIVA POPULAR, 109

CLP: LIMITES E POSSIBILIDADES, 110

NÚMEROS DA CLP, 121

CANAIS DISPONÍVEIS PARA ENCAMINHAR SUGESTÕES, 129

ANÁLISE – *SITE* DA CLP E SEUS RECURSOS, 137

A INFRAESTRUTURA LÓGICA DO *SITE*, 138

A PRIMEIRA PARTE DO QUADRO ANALÍTICO, 140

ANÁLISE DOS RECURSOS DE CAPTAÇÃO DAS DEMANDAS, 156

CONSIDERAÇÕES FINAIS DA ANÁLISE, 168

CONCLUSÃO, 177

REFERÊNCIAS, 185

INTRODUÇÃO

A Câmara dos Deputados Federais do Brasil criou em 30 de maio de 2001, com o objetivo de servir como alternativa viável aos mecanismos de participação previsto na *carta magna* de 1988, a Comissão de Legislação Participativa (CLP). Esta comissão de caráter permanente possui, desde o início de suas atividades, canais digitais para captar as demandas da sociedade civil. Assim, a Câmara dos Deputados abriu mais uma oportunidade para interação do sistema político com a sociedade civil. Duas são as perspectivas desta ampliação da participação no legislativo brasileiro: a criação de uma esfera pública com base em fóruns *on-line* e a apresentação de demandas sociais diretamente ao sistema político, como o processo de envio de sugestão de projetos de lei da CLP. Ambas as perspectivas remontam novas possibilidades na relação sociedade civil e sistema político. Assim, ao captar diretamente sugestões de projetos de leis e opiniões em fóruns *on-line*, o sistema político em posse destes *inputs*, dentro das possibilidades e processos internos, produz os *outputs*, sem o acompanhamento da sociedade civil. Desta maneira, os recursos de captação de demandas de maneira direta ocorrem sem a presença da sociedade civil, durante os processos dentro da CLP, e em outras instâncias que compõem o percur-

so de tramitação. Desta forma, estabelece-se uma relação semidireta de participação da sociedade civil no sistema político. Alguns pontos podem ser observados, em virtude da aplicação de canais digitais na relação entre a sociedade civil e o sistema político brasileiro, como os enunciados abaixo:

- a) A ampliação das entradas (*inputs*) de demandas proveniente da sociedade civil no sistema político, em virtude da redução de exigências, que o processo de envio de sugestões de projetos de leis apresenta em relação às outras possibilidades (plebiscito, referendo e iniciativa popular). Tal ampliação pode gerar uma demanda muito maior do que a capacidade do sistema político pode absorver.
- b) A experiência bem-sucedida da Associação de Juizes Federais do Brasil (Ajufe), proponente da sugestão de projeto de lei 01/2001, sancionada pelo presidente da república em 2006 e transformada na Lei 11.419/06, serve de exemplo de eficácia, do canal e do processo de captação das demandas sociais, como mecanismo semidireto de participação, além de motivar outras entidades a recorrerem ao mesmo processo de interação no sistema político;
- c) Os relatórios anuais da CLP apontam um crescente uso do processo de envio de sugestão de projeto de lei via *e-mail*, em relação aos outros meios, possivelmente pelo fato da ampliação do acesso ao meio (internet), e pelas facilidades de utilização do processo, depois de superadas as barreiras de motivação, capacidade e oportunidade;
- d) Os temas a serem debatidos em fóruns ou os temas das sugestões de projetos de lei parecem periféricos e não centrais, ou seja, os debates e as propostas não se referem a temas, tais como a reorganização do sistema político. A opção por temas mais periféricos não é consequência da infraestrutura tecnológica, mas fruto da indisposição do próprio sistema político em apresentar ou aceitar tais temas.

Os pontos expostos anteriormente conduzem à hipótese de que a aplicação e a utilização dos fóruns *on-line* e do processo de envio de sugestão via *e-mail*, pela CLP, não vêm sendo feitos de forma adequada, o que afeta a eficácia da comissão legislativa como meio de participação política¹ viável da sociedade civil no sistema político. O primeiro ponto é que a infraestrutura não sofreu qualquer mudança para atender à necessidade de um canal de captação das demandas sociais por meio de fóruns ou recebimento de sugestão de lei via *e-mail*. Os fóruns *on-line* e os *e-mails* são utilizados da mesma forma que comumente se utiliza na *web*. A aplicação do *e-mail*, como canal de envio de sugestão de projeto de lei, apenas no início do processo, embora seja uma oportunidade distinta na relação sociedade civil e sistema político, colabora para uma sobrecarga do sistema político. Esta sobrecarga se dá por meio da quantidade crescente de *inputs* que a sociedade civil lança ao sistema político, como demonstram os números da CLP, em contraposição à capacidade de *output* da CLP. Desta forma, as demandas sociais são conhecidas pelo sistema político, mas, o qual pode chegar a uma saturação na capacidade de respostas delas; em virtude muito mais do volume crescente das demandas do que pela complexidade dos temas. Assim, a CLP pode não cumprir o seu papel de viabilizar as iniciativas políticas oriundas da sociedade civil, agravando um problema histórico na relação sociedade civil e sistema político, que é a capacidade de gerar demandas por parte da sociedade (*inputs*) e a capacidade de resposta do sistema político (*outputs*).

Estas reflexões residem em uma forma de governo capaz de garantir condições materiais e legais, para que os canais digitais anteriormente apresentados possam intermediar a relação sociedade civil e sistema político. Assim, a democracia é a forma de governo para este papel, principalmente pelas vantagens no que se refere ao quantitativo de participantes, em relação às suas alternativas históricas (monarquia e aristocracia), e pelo fato dela, em princípio, estar disponível à inclusão de novos atores sociais e demandas no sistema político. Para esclarecer a visão da democracia, no presente trabalho, foi adotado

¹ O termo Política é utilizado no sentido de arte de governar.

o conceito da Teoria Geral do Estado, que pensa o sistema político “como ele é”, diferente da Teoria Política. Segundo Kelsen (2000), a principal diferença entre ambas reside no fato da Teoria Política descrever o Estado como deve ser e por que deve ser; a Teoria Geral estuda o Estado como ele é; aquela visa ao Estado justo; esta, ao Estado possível e contemporâneo. Assim, o conceito de democracia adotado, para o presente estudo, é o de “democracia real”, conceito mínimo de Bobbio (2006), o qual opera em uma perspectiva de democracia possível, para compreensão dos fatores e processos que compõem a relação entre sociedade civil e sistema político.

A definição de democracia adotada trabalha com algumas situações que poderiam ser consideradas como contaminações do sistema político, que inviabilizaria uma ampliação ou uma atuação efetiva da sociedade civil no sistema político, como é o exemplo da presença das elites que, na perspectiva de Bobbio (2006), não anula o caráter democrático do Estado. Visão compartilhada por Schumpeter (1984), o qual sustenta que a característica de um governo democrático não é a ausência de elites, mas a presença de muitas elites em concorrência entre si para a conquista do voto popular. Esta seria a “democracia de equilíbrio”, correspondente à fase atual da democracia, como define Macpherson (1988).

O uso do conceito de “democracia real” está relacionado à compreensão do sistema político que disponibiliza tais canais de interação com a sociedade civil, para uma análise do que são tais canais e suas influências no sistema político, e não do que elas poderiam ser.

A presença da internet como alternativa à intermediação do instrumento de representação, constituindo, como afirma Bobbio (2006), uma computadorocracia, que permitiria, para alguns autores, o exercício da democracia direta, isto é, possibilitar a cada cidadão transmitir o próprio voto a um cérebro eletrônico, uma hipótese que abre caminho para novas oportunidades na relação da sociedade civil com o sistema político. Em virtude de uma mudança na interação e na transparência dos atos entre governo e sociedade, amplia-se o espaço para os fóruns democráticos. (JAMBEIRO; SILVA, 2004) Contudo, o que se verifica é que atualmente o uso da internet na interação en-

tre sociedade civil e sistema político amplia os espaços para debates, mas não modifica o caráter representativo do sistema político, apenas complementa-o.

A proposta deste presente trabalho é analisar a utilização dos canais de interação digitais pela Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados Federais do Brasil. Com especial atenção à aplicação do *website* da comissão, à ferramenta de fórum e ao processo de envio de sugestão de proposta de Lei via *e-mail*. Assim foram observados os recursos oferecidos pela comissão para a interação entre sociedade civil e sistema político; e o tipo de abertura à participação civil, ou seja, a influência do *site* da CLP, por meio dos fóruns *on-line* e o processo de envio de sugestão de proposta de lei na atuação no sistema político pela sociedade civil.

O presente livro está estruturado em cinco capítulos. Os três primeiros traçam os pressupostos teóricos que fundamentam a pesquisa e os procedimentos da CLP, o quarto apresenta a análise e discute os dados coletados na pesquisa empírica. A metodologia utilizada foi uma ampliação do trabalho do Pesquisador Leandro Souza (2007). A qual foi adaptada à especificidade do *site*, fóruns e processo de envio de sugestão da Comissão de Legislação Participativa – CLP – da Câmara dos Deputados Federais, visto que o pesquisador desenvolveu uma metodologia para análise de *sites* governamentais precisamente para os municipais. No segundo momento, foram adicionados ao método desenvolvido por Souza (2007) dois pontos relevantes para a análise do *site* da CLP e suas ferramentas de interação com a sociedade civil, que compõem o objeto desta dissertação: a) a definição mínima, de Bobbio (2006), considerando a ideia de “democracia real”, em que existem elementos que não podem ser desconsiderados na divisão do poder; b) a aplicação das infraestruturas eletrônicas nas democracias liberais com a qual surgiu a possibilidade de se organizar as instituições que compõem o Estado com mais abertura para a presença dos cidadãos no sistema político, o que se convencionou denominar de redesenho das instituições. Para esta abordagem, foram incorporados os atos comunicacionais de Habermas, organizados por Dahlberg (2004), em virtude de ser utilizado na bibliografia corrente,

como chave para redesenhar as instituições, em especial, os canais de discussões disponibilizadas por tais instituições. Assim, os atos comunicacionais de Habermas (apud DAHLBERG, 2004) serão utilizados na análise das ferramentas de interação em que o discurso se realiza, como os fóruns *on-line* da CLP e os conceitos de Bobbio (2006) serão aplicados para análise de regras e procedimentos de envios de sugestão de proposta de lei.

Os capítulos do presente livro iniciam-se com *A relação sociedade civil e sistema político* – o qual traça um panorama sobre o conceito que envolve a relação sociedade civil e sistema político, contextualizando historicamente o seu aparecimento e descreve o funcionamento dos atuais sistemas políticos nos Estados liberais. Em seguida, apresenta o conceito de Bobbio (2006) de “democracia real”, como base dos pontos adotados para compreensão do sistema político, e no final traça as perspectivas e reflexões sobre a introdução da infraestrutura eletrônica e os efeitos na relação entre sociedade civil e sistema político.

A aplicação dos recursos da internet para a prática política – descreve como os canais de interação *on-line* se constituíram e foram traduzidos ou aplicados nas práticas políticas. O levantamento de pontos relevantes da história da internet demonstra que, tanto para o uso militar quanto para o uso acadêmico, a rede sofreu adaptações ou surgiu como resposta a uma demanda específica. A utilização da internet na estrutura política, nos Estados Liberais Democráticos, como alternativa ou complemento na intermediação aos instrumentos da representação, está relacionada às características e possibilidades da própria internet e dos *websites* sem a preocupação de construir um ambiente em rede ou canais para a finalidade política.

A Comissão Permanente de Legislação Participativa – CLP – pautam um panorama da CLP em seus processos, números, entidades participantes e meios de comunicação com a sociedade civil. Neste panorama, é apresentado o histórico da comissão e como a CLP é uma alternativa de viabilidade da iniciativa popular prevista na Constituição Brasileira, além de estabelecer um comparativo de produtividade da Comissão com os seus pares.

O quarto capítulo apresenta a análise do *site* da Comissão de Legislação Participativa – CLP – da Câmara dos Deputados Federais do Brasil e suas ferramentas de interação com a sociedade civil, com base nos canais de abertura do sistema político para a presença da sociedade civil e as formas como a internet pode servir como facilitadora deste processo. Os resultados mostraram que, embora o *site* apresente alguns problemas de navegação e estruturação, de um modo geral, o mesmo cumpre sua função como meio de comunicação digital. No segundo momento da análise separada das ferramentas de interação e entrega, fica evidente que este é o ponto sobre o qual recaem as maiores críticas.

Assim, é possível afirmar que estruturar um *site* satisfatoriamente, na perspectiva de meio de comunicação, é um processo, fazer uso de canais digitais como instrumento político, para gerar oportunidades efetivas, para a participação da sociedade civil no sistema político, é outro processo. Neste livro, é possível constatar que a CLP faz um satisfatório uso do *site* como instrumento de comunicação, no sentido de disponibilizar informações sobre as atividades da comissão. Mas carece de um maior cuidado na aplicação dos fóruns e do processo de envio de sugestão de lei, via e-mail, como um instrumento político, para a participação da sociedade civil no sistema político, por ser uma adaptação (customização) de ferramentas disponíveis na rede, que não satisfazem por completo as necessidades das práticas políticas, do ponto de vista da sociedade civil.

RELAÇÃO SOCIEDADE CIVIL E O SISTEMA POLÍTICO

A relação entre sociedade civil e o sistema político não é um processo recente e este convívio sempre foi um leque montado com base em diversas propostas de formas, regras e quantidade de participantes para a divisão do *krátos*, poder ou autoridade, na condução do Estado. De forma gradativa, algumas instituições do Estado, em especial as legislativas em regimes democráticos liberais, disponibilizaram canais de interação ou abertura para possibilitar uma maior presença da sociedade civil no sistema político. Tais canais, nos últimos anos, vêm sendo estruturados e aplicados através de meios de comunicações digitais, como a internet, com a finalidade de divulgar informações sobre as próprias instituições legislativas e interagir ou captar demandas da sociedade civil.

Entender as relações entre sociedade civil e o sistema político, em regimes democráticos, e como os meios de comunicação, em especial a internet, constituem-se como uma ferramenta facilitadora desta interação, sugere uma revisão dos elementos constituintes do Estado e aspectos da sua própria evolução. Outro ponto fundamental é revisar as próprias noções de sociedade civil, sistema político, governo, democracia e as aberturas para a participação de novos atores

e demandas na esfera de tomada de decisão política. Para situar como estas noções serão desenvolvidas neste livro, faz-se necessário destacar que esta seção não pretende desenvolver uma análise exaustiva, mas apresentar um quadro teórico com os pontos fundamentais que se referem ao objeto de análise¹.

O primeiro ponto da revisão é situar a definição de Estado, que é a “coisa” a qual se quer conduzir, decidir ou até mesmo preservar. Contudo, definir o Estado envolve algumas questões em virtude da dificuldade de analisá-lo com precisão. Pois existem diversas relações que se criaram entre o Estado e o complexo social, além de formas de captação de demandas sociais, e aplicá-las aos processos internos de tomada de decisão no sistema político. (BOBBIO, 1998, p. 401) Esse é o centro da relação do complexo social, ora denominado de sociedade civil, outrora cidadãos, e as aberturas ou canais disponibilizados pelos sistemas políticos dentro da racionalidade dos processos de condução do Estado. Estes canais disponibilizados vão proporcionar um papel para a sociedade civil nos processos de tomada de decisão, seja por razões de concessão frente às pressões da sociedade ou por uma visão de legitimação do sistema político adotado.

Para conduzir o negócio do Estado, a política estabeleceu, ao longo da especialização dos povos e pelo decurso das épocas, sistemas, em especial, sistemas políticos. Segundo Norberto Bobbio (2006), a expressão sistema político, em geral, refere-se a qualquer conjunto de instituições, grupos ou processos políticos caracterizados por grau de interdependência recíproca. A primeira questão histórica para estabelecer o sistema político foi a tentativa de limitar a população do Estado, com base na população ou elemento humano, para que o sistema político tivesse eficiência operacional na condução dos negócios do Estado.

¹ O objeto de análise do presente trabalho é a utilização dos canais de interação digitais (fórum e o processo de envio de sugestão de proposta de Lei via *e-mail*) feita pela Comissão de Legislação Participativa, por meio do seu *website*.

FORMAS DE GOVERNO

Na tentativa de estabelecer uma configuração de Estado com base no quantitativo populacional, distintos em governantes (sistema político) e governados (sociedade civil), algumas propostas de bases numéricas foram sugeridas por alguns pensadores. Para Aristóteles, a dimensão da população, dos indivíduos, que integravam o Estado para que fosse bem governado, não poderia ultrapassar o número de dez mil habitantes. Essa dimensão aristotélica de Estado, não incluía a população escrava. Platão apontou 5.040 como o número ideal de habitantes, para uma condução segura e eficiente dos negócios do Estado.

Rousseau (1995), visando à condução ideal dos negócios do Estado também de forma direta, estimava uma população de dez mil habitantes, a mesma quantidade que Aristóteles preconizou. O elemento numérico da população não pode ser um critério eficaz para estabelecer um sistema político, em virtude da impossibilidade de manter o quantitativo populacional imutável, de forma que a população de um Estado fique inalterada, como aponta Darcy Azambuja (1971, p. 18):

A população varia sob a influência de diversos fatores e circunstâncias, desde o simples crescimento vegetativo à anexação ou desmembramento. O Brasil, pelo aumento natural e pela imigração, passou, em um século, de cinco a noventa milhões de habitantes. Espanha e Portugal, com a emancipação de suas colônias da América, perderam mais da metade da população.

Com a inviabilidade de manter o número da população imutável, as propostas de Aristóteles, Platão e Rousseau tornam-se inviáveis para a realidade atual dos Estados, que possuem populações de milhões de habitantes. Assim foi prudente abandonar a tentativa de limitar o número de governantes e concernidos, ou seja, os indivíduos diretamente relacionados com as ações do Estado ou, simplesmente, cidadãos para estabelecer a condução ou direcionamento dos assuntos pertinentes à “coisa” pública.

A alternativa ou segunda questão histórica que se estabeleceu foi a quantidade de indivíduos que podem gerenciar o Estado. Esta questão, historicamente, foi respondida com base nas formas de governo, que estabeleciam a quantidade de mandatários de um Estado, ou seja, se o poder está na mão de um só homem, ou de vários homens, ou de todo o povo, ou concernidos. Com base na Teoria Geral do Estado, classificando pelo critério numérico dos mandatários do Estado, é possível configurar o Estado em três formas básicas de governo: Monarquia, como o governo de um só; Aristocracia, governo de vários; e, por fim, Democracia, o governo do povo. Extraíndo a parte moral² e analisando apenas a quantidade de pessoas que opera o sistema político, com base na quantidade daqueles que podem governar, é possível ter uma ideia das três formas como princípios ideológicos e operacionais, e sua aplicação na relação entre sociedade civil e sistema político.

Monarquia

Quando o sistema político do Estado compete estavelmente a apenas uma só pessoa, com poderes ilimitados. Constrói-se uma relação de independência do sistema político perante a sociedade civil, com base no poder exercido por um só mandatário, ou Monarca.

Obviamente, não é suficiente o Governo monocrático para se ter Monarquia, nem a posse da totalidade dos poderes do Estado: de fato, pode haver Governo monopessoal não monárquico (o chefe de um Estado republicano de regime ‘presidencial’) e regime monárquico desprovido da efetividade dos poderes de Governo (a Monarquia ‘constitucional’). (BOBBIO, 1998, p. 776)

² Embora o presente trabalho não vá aprofundar a questão moral, reconhece que a Teoria Geral do Estado considera esta perspectiva e aponta que a ausência de moral, que contaminaria as três formas de governo, transformá-las-iam em formas impuras, uma desvirtuação do real propósito de cada forma de governo, sendo: a tirania, como corrupção da monarquia; oligarquia, corrupção da aristocracia; e demagogia, por fim, como corrupção da democracia.

Os processos de formação dos Estados Monárquicos têm relação direta com a formação de uma nova classe na sociedade civil, a burguesia. A qual era privada de poder na estrutura política, razão pela qual colocava a burguesia em oposição ao controle dos grandes senhores feudais. Esta nova classe social, por pressão ideológica e econômica, desejava atuar também no sistema político. Este anseio gerou uma articulação ideológica na sociedade civil e uma desagregação da estrutura feudal. Assim, nas regiões onde a sociedade ou tecido social era controlado pelos senhores feudais, não se fragmentavam em estruturas de poderes locais autônomos ou semi-autônomos, em que a burguesia teria poderes de influenciar o sistema político.

A Monarquia, como forma de governo, conseguiu se colocar como instrumento de interação e de equilíbrio nas relações na sociedade, em que o convívio senhores feudais e burguesia tinha chegado ao nível de desagregação e impossibilidade. Assim, a Monarquia, como resposta à constituição da forma de governo a ser adotada, estabeleceu-se pela tensão da antiga estrutura de poder feudal e aos novos atores sociais, os burgueses, que desejavam compor o sistema político.

O processo de decadência do princípio monárquico, no ocidente, tem início com o surgimento da monarquia constitucional, inicialmente na Inglaterra, em seguida, na França, no século XIX. A monarquia constitucional foi responsável pela alteração do princípio da ordem social hierárquica e pela consagração da ideologia da classe social burguesa, que se tornou membro do sistema político. O processo de constitucionalização da Monarquia foi tanto mais radical e rápido quanto mais forte era a classe burguesa dominante e quanto mais decididamente esta tinha influído, através do processo revolucionário econômico e político, na estratificada estrutura social preexistente, constituindo-se, a burguesia, como mais um elemento de atuação e influência no sistema político.

Como na maioria dos Estados, em que a monarquia era a forma de governo, o sistema político tornou-se fechado em um único mandatário e o papel, que cabia aos demais indivíduos que compunham o Estado, era apenas ser governado. A burguesia, que se constituiu como classe de significativo poder, desejava um papel mais importan-

te no governo dos Estados. Assim, para reduzir os poderes especiais dos monarcas ou poderes absolutos, como o próprio sistema era conhecido monarquia absolutista, a proposta foi uma abertura no sistema político, com o objetivo de partilhar o poder do monarca; esta proposta foi denominada monarquia constitucional³.

Com esta abertura e partição do poder, do monarca, que antes era absoluto, em alguns casos até divinizados, nesta nova organização do sistema político, a figura do rei se tornou um simples representante da unidade e da personalidade do Estado, com funções que gradativamente foram reduzidas, fruto da ampliação da participação burguesa dentro do sistema político. Desta forma, o sistema constitucional-puro, constituído apenas por um soberano, torna-se com a mudança proposta pela burguesia, em um sistema constitucional-parlamentar. Assim, a burguesia passa a fazer parte diretamente da tomada da decisão política do Estado, por meio do parlamento, que se torna o canal de participação da burguesia no sistema político. Nesta nova configuração, as funções do mandatário ou chefe do executivo e dos órgãos legislativos, que ainda pertenciam à monarquia, foram absorvidas integralmente pela Câmara eletiva, que progressivamente enfraquecia a Monarquia, em *prol* do chamado Governo parlamentar. Assim, a divisão do poder entre o rei e o parlamento tornava-se essencial para a gestão do Estado. Na prática, foi atribuído ao Parlamento mais poderes do que ao rei, o qual ficava unicamente com o papel de certificar e ratificar a decisões tomadas pelo Parlamento. (BOBBIO, 1998, p. 780)

As condições históricas que levaram a constituição da Monarquia e seus princípios ideológicos foram gradativamente confrontadas com a busca por parte dos indivíduos do tecido social, em especial os burgueses, que não faziam parte do sistema político, a requerer um papel que os colocassem presentes na tomada da decisão dos assuntos

³ No sistema constitucional do século XIX, a Monarquia ficava vinculada a um pacto preciso de garantias jurídicas na gestão do poder: garantias que, embora concedidas formalmente através de uma carta graciosamente concedida pelo monarca, nem por isso se tornavam inteiramente contratuais e bilaterais. Através do pacto constitucional, a Monarquia cessava de ser uma instituição acima do Estado e se tornava um órgão do Estado. (BOBBIO, 1998, p. 780)

referentes ao Estado. E com base na ideia de mais concernidos, foram abertos os caminhos para o surgimento do sistema de monarquia parlamentar e a consolidação de uma das instituições fundamentais para o funcionamento dos estados liberais, o Parlamento.

Aristocracia

A segunda alternativa sobre a quantidade de indivíduos que fazem parte do sistema político é a Aristocracia ou *Aristokratia*, de forma literal, é o “governo dos melhores”. Nesta forma de governo, o poder (*krátos*) está nas mãos dos *áristoi*, os melhores, não necessariamente está relacionado à casta dos nobres, embora seja comum relacionar um com o outro. A ideia de melhores está associada àqueles que seriam os mais preparados, treinados e sábios para tomar, obviamente, as melhores decisões para conduzir o Estado. Isso seria uma exigência, em princípio necessária, tendo em vista a complexidade gradativa da sociedade e o conhecimento diferenciado dos demais que os governantes deveriam ter para tomar as melhores decisões. Assim, o que possibilita ao indivíduo fazer parte do sistema político é pertencer ao quadro de notáveis do Estado.

Na sociedade clássica, em função do pensamento platônico e aristotélico, a Aristocracia era considerada uma forma legítima e digna de governo, porque a abertura do sistema seria concedida aos mais aptos para conduzirem a “coisa” pública. De maneira oposta, Heródoto, no século V a.C., em *lógos tripolitikós* ou agonia das políticas, apresenta a primeira classificação historicamente documentada das formas de Governo (de um, de poucos, de muitos). Heródoto usa, ainda, no *lógos tripolitikós*, o termo *isonomia*, igualdade de todos os cidadãos diante da lei. Ao colocar este ponto, ele questiona a separação entre os melhores, aptos a governar, e os comuns, governados, na formação de um sistema que, em sua concepção, seria de poucos. Neste sentido, Aristóteles aponta que a formação de um sistema gerenciado por poucos e que apenas favoreça a estes poucos tem a forma corrompida da Aristocracia.

Na república ideal delineada por Platão, o termo Aristocracia vem carregado dos valores primogênitos do mundo grego, como exaltação da ‘aretè’, entendida não tanto como o arcaico e originário ‘valor’ na guerra (um dos elementos em que se formava e fundava a classe antiga da nobreza grega), mas mais como virtude de sabedoria e conhecimento. Compete, na verdade, aos melhores, aos sábios, enquanto perfeitos, conhecedores e possuidores da verdade, guiar o Estado, que é Estado ético, para alcançar o verdadeiro bem. (idem, 1998, p. 57)

Platão e Aristóteles, como já foi dito, defendiam o sistema político formado apenas de *áristoi*, precisamente porque são moral e intelectualmente os melhores. Isso é diferente daqueles que pertencem às classes mais elevadas da sociedade, os *agathói*, bem-nascidos, nobres, e por educação propriamente os bons, que é antônimo dos *kakói*, os malnascidos, os maus, os comuns, a plebe, a classe popular. A impossibilidade da manutenção explícita deste sistema político é que cria uma tensão difícil de resolver entre os *áristoi* e os *kakói*. Isso vem a se reproduzir negativamente na relação entre governantes e governados, traduzida em ricos e pobres. Esta situação socioeconômica seria a condição para pertencer ao sistema político. E o temor era que este sistema se fechasse em si mesmo e criasse uma classe de privilegiados por direitos hereditários. Contudo, as oligarquias tornaram-se um dos elementos presentes da atual fase da democracia. Esta afirmação será mais bem explanada posteriormente.

Democracia

A terceira perspectiva não estabelece limites de indivíduo no interior do sistema político. Este pressuposto de abertura do sistema político constitui a forma de governo dominante nos países do ocidente. No modelo inaugural, clássico grego, o poder era baseado em uma ligação íntima com a presença de todos os concernidos nos processos referentes à condução da “coisa” pública. Em Atenas, berço do pensamento sobre democracia, o sistema político era formado pelo

cidadão (homem, adulto, livre), o qual debatia questões de culpabilidade e de responsabilidade política à luz do dia. O papel do cidadão na Cidade-Estado era precisamente o que se entendia por justiça: “A maioria deve ser soberana e o que a maioria decide é final e constitui a justiça”. (HELD, 1987, p. 18)

A democracia, além de uma forma de governo, torna-se um adjetivo legitimador das decisões do sistema político que, como David Held (1987) aponta, é a decisão da maioria dos concernidos do Estado. A proposta de Norberto Bobbio (2006) é estabelecer uma definição mínima de democracia. Assim, a democracia é entendida como um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelece *quem* está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais *procedimentos*.

Na perspectiva de um sistema político com abertura a todos os cidadãos, sujeitos autorizados a tomar (ou a colaborar para a tomada de) decisões, as quais refletiram na condução da coisa pública, o regime democrático caracteriza-se por atribuir poder. Este poder de decidir, como aponta Hans Kelsen (2000), torna-se um direito que deverá ser partilhado por um número muito elevado⁴ de membros do Estado. De modo diferente das alternativas de forma de governo apresentadas, como a monarquia e a aristocracia, a democracia está, em princípio, disponível à inclusão de novos atores sociais nos processos de tomada de decisão. É neste princípio de inclusão que reside o argumento central, para a utilização da internet como meio facilitador do processo de participação de novos membros da sociedade no sistema político.

Mesmo tendo como base a proposta de Bobbio (2006) de uma definição mínima de democracia, composta por um elevado número de cidadãos com direito de participar da tomada de decisões coletivas, à luz de regras e procedimento acordados sobre a vontade da maio-

⁴ O termo “número muito elevado”, segundo Norberto Bobbio (2006), é uma expressão que soa vagamente. Contudo, o próprio autor reconhece que considerar a aplicação do termo “todos”, muito usado ao se referir a este sistema político, parece, em se tratando de democracia possível, difícil de aplicar o termo “todos”. Mesmo nos mais perfeitos regimes democráticos, existem restrições a este direito, como as regras éticas que restringem os indivíduos que podem votar.

ria, faz-se necessário, também, a existência de alternativas reais para a tomada de decisões. É indispensável que os indivíduos autorizados a decidir ou a eleger os que deverão decidir sejam colocados diante de alternativas reais e que sejam garantidas as condições para a realização destas decisões ou escolhas. Tais garantias e condições são os denominados direitos de liberdade, de expressão das próprias opiniões, de associação, entre outros. Estes são os direitos que serviram de base para a composição do estado liberal e sobre a qual:

foi construída a doutrina do estado de direito em sentido forte, isto é, do estado que não apenas exerce o poder *sub lege*, mas o exerce dentro de limites derivados do reconhecimento constitucional dos direitos ‘invioláveis’ do indivíduo. Seja qual for o fundamento filosófico destes direitos, eles são o pressuposto necessário para o correto funcionamento dos próprios mecanismos predominantemente procedimentais que caracterizam um regime democrático. As normas constitucionais que atribuem estes direitos não são exatamente regras do jogo: são regras preliminares que permitem o desenrolar do jogo. (BOBBIO, 2006, p. 20)

O Estado Liberal é o pressuposto, não só histórico, mas jurídico do Estado Democrático, tendo em vista aspectos interiores aos Estados Liberais, como: “a emergência de uma consistente opinião pública vigilante em relação ao poder, à transparência dos atos do poder, contra a prática dos *arcana imperii*”. (SANTOS, 2002) O Estado liberal e o Estado democrático são interdependentes basicamente em dois aspectos: o primeiro é a necessidade de garantir certas liberdades para o exercício do poder democrático dos cidadãos autorizados a decidir; o segundo aspecto é que se torna necessário o poder democrático para garantir a existência e a manutenção das liberdades fundamentais. Nesta perspectiva, dificilmente um estado não liberal pode assegurar um funcionamento pleno da democracia, porque é pouco provável que um estado não democrático seja capaz de garantir as liberdades fundamentais. “A prova histórica desta interdependência

está no fato de que estado liberal e estado democrático, quando caem, caem juntos”. (BOBBIO, 2006, p. 21)

A DEMOCRACIA COMO FORMA DE GOVERNO DOS ESTADOS LIBERAIS

Embora não seja a forma de governo perfeita, no que se refere à inclusão de toda sociedade civil no sistema político, a democracia, contudo, é a forma de governo que possibilita a ampliação quantitativa de indivíduos autorizados a decidir sobre a condução do Estado. A democracia, como expressão, é utilizada para caracterizar de forma legítima toda decisão sobre a “coisa” pública proveniente do sistema político. Em especial, os governantes dos Estados Liberais usam a democracia como uma forma, muitas vezes, de afastar a percepção, por parte dos governados, de que as decisões políticas são de certa forma frutos de um monopólio daqueles que chefiam autocraticamente ou são pertencentes a uma esfera de um grupo social mais amplo – democracia de *áristoi*, ou notáveis – pouco propícia a novos integrantes. Assim, a democracia como expressão cotidiana é utilizada para demonstrar que o leque de participação é expansível, além da presença da burguesia, no processo de tomada de decisão, os Estados contemporâneos ampliam o leque de participação para as massas. Tal ampliação da participação, segundo Hans Kelsen, é possível por meio do direito, visto que a propagação dos canais e aberturas, os quais permitem a presença da sociedade civil no sistema político, é fruto de uma relação entre a Teoria Geral do Estado e o Direito, ancorada em duas noções básicas: liberdade e povo. (AZAMBUJA, 1971)

A liberdade

Uma questão, chave é a ideia da igualdade e como tal ideia afeta de forma negativa a noção de liberdade. Kelsen apresenta um princípio, com base na própria natureza do ser, em que o indivíduo, ao buscar liberdade pessoal, rebela-se contra o Estado de direito. Assim, Kelsen (2000, p. 27) afirma:

o peso da vontade alheia, imposto pela vida em sociedade, parece tanto mais opressivo quanto mais diretamente se exprime no homem o sentimento primitivo do próprio valor, quanto mais elementar frente ao mandante, ao que comanda, é o tipo de vida de quem é obrigado a obedecer: ‘Ele é homem como eu, somos iguais, então que direito tem ele de mandar em mim?’

Esta passagem extraída das reflexões de Kelsen, do livro *A democracia*, mostra como este princípio é um elemento importante para as modificações dos sistemas políticos e como Marilena Chauí (apud LEFORT, 1981) aponta para a reinvenção da democracia, principalmente na inclusão de novos atores da sociedade e permitindo novas aberturas do sistema político.

Essa inconformidade com o mandatário aprofunda uma ideia negativa e anti-heroica de igualdade, que vai transmitir igual ideia negativa de liberdade, porque tendo como base de que todos são iguais, é fácil deduzir que ninguém deve, tendo por base o princípio da igualdade, mandar em ninguém. Para Kelsen, a Ciência Política unificou a liberdade e igualdade, como característica da democracia, mesmo tendo em vista a sua ideia negativa, em virtude da experiência histórica que, nas palavras do próprio autor, “a experiência ensina que, se quisermos ser realmente todos iguais, deveremos deixar-nos comandar”. (KELSEN, 2000, p. 27)

A extensão da “ideia de deixar ser governado para ser iguais”, como condição para presença da sociedade no Estado Liberal, além de um conjunto de regras primordial para as relações dos homens entre si, colocaria este poder que é o governo em mãos dos próprios governados, autorizados a compartilhar este governo. Então a ideia da democracia, como direito, é que os governados têm por direito o mandato, ou seja, a soberania no Estado Liberal.

A liberdade implica a autodeterminação política do indivíduo como participação do próprio indivíduo na formação da vontade norteadora do Estado, em resumo, à antiga ideia de liberdade costuma-se contrapor a liberdade dos libertários (anarquista), para os quais liberdade constitui-se na inexistência de qualquer dominação ou, até, de

qualquer forma de Estado. A transformação do conceito de liberdade que dá ideia de liberdade do indivíduo em relação ao domínio do Estado passa a ser exercida pela participação do indivíduo no poder do Estado Liberal, assinala atualmente a separação entre democracia e liberalismo. (KELSEN, 2000)

O ideal democrático é considerado atendido na medida em que os indivíduos submetidos à ordem do Estado participam da criação dessa mesma ordem, é independente do grau em que essa ordem do Estado abrange os indivíduos que a criam, ou seja, independente do grau ao qual reduz a “liberdade” deles. Desta forma, a liberdade individual, a qual, em última análise, revela-se irrealizável, permanecendo em segundo plano, enquanto a liberdade da coletividade passa a ocupar o primeiro plano. Assim, a liberdade da coletividade, garantida pelo Estado Liberal, permite que os membros da sociedade civil exerçam seus direitos no sistema político, no processo da tomada de decisão por meio de canais oferecidos pelo próprio sistema político. Como exemplo destes canais, é possível mencionar a Comissão de Legislação Participativa.

Povo

O segundo elemento é o povo também denominado, na obra de Kelsen (2000), de tecido social. Para a compreensão deste elemento, faz-se necessário identificar o que é este povo, ou seja, pluralidade de indivíduos que compõem o Estado, e este faz parte da composição da palavra democracia, *demo*. O povo, como *demo*, é o sujeito detentor ou autorizado a exercer seu poder com liberdade. Este princípio de sujeito do poder, pressuposto da democracia, deve ser constituído em uma unidade do poder.

O povo só parece uno, em sentido mais ou menos preciso, do ponto de vista jurídico; a sua unidade, que é normativa, na realidade é resultado de um dado jurídico: a submissão de todos os seus membros à mesma ordem jurídica estatal constituída – como conteúdo das normas jurídicas com base nas quais essa ordem é formada – pela

unidade dos múltiplos atos humanos, que representa o povo como elemento do Estado, de uma ordem jurídica do Estado. (KELSEN, 2000, p. 36)

Os indivíduos, como sujeitos do poder, só se efetivam como tal à medida em que participam da criação do conjunto de regras que compõem o Estado. Visto que a unidade do povo é a unidade dos atos individuais regulados e dirigidos pelas regras que formam o Estado, e são estas regras que devem ser construídas com a presença do indivíduo porque, segundo Kelsen, se o povo governa e o Estado é um conjunto de regras e procedimentos, então o sujeito do poder deve estar autorizado legalmente para sugerir e propor alterações ou novas regras. Nesta perspectiva do direito, o vínculo normativo de sujeito do poder, o qual é governado, também, pelas leis reguladoras da sociedade, só teria o poder efetivo de governar se a este sujeito for autorizada a possibilidade de legislar, ou seja, criar e modificar as leis⁵.

Esta autorização de criar e modificar as leis constituintes do Estado faz parte do conjunto de direitos políticos, que viabilizam a ação do sujeito do poder. A questão é que, em muitos casos de ampliação da participação em democracias liberais, tais aberturas ou regras que autorizam o sujeito do poder a fazer parte da tomada de decisão ou de até mesmo legislar não estabelece uma presença de todos os indivíduos do Estado. Assim, o sujeito do poder não são todos os membros que constituem o Estado.

Desta forma o povo, no sentido de sujeito do poder, é uma parcela incluída frente à outra, obviamente, excluída dos direitos políticos. Mesmo que em alguns estados de regimes democráticos existam aspectos da exclusão dos direitos políticos dos escravos, e em outros, os das mulheres, não impedem que uma ordenação estatal seja considerada não democrática.

Para considerar um regime democrático, é importante:

⁵ A Comissão de Legislação Participativa é um canal captador de sugestão de proposta de lei proveniente da sociedade civil. Sobre ela recai algumas esperanças de exercício do sujeito do poder, pois a comissão permitiria aos indivíduos autorizados, por suas regras e procedimentos, a criar e modificar leis.

passar da noção ideal para a noção real de povo, não podemos limitar-nos a substituir o conjunto de todos os indivíduos submetidos ao poder pelo círculo bem mais estreito dos titulares dos direitos políticos; além disso é preciso considerar a diferença que existe entre o número desses titulares dos direitos políticos e o número dos que efetivamente exercem tais direitos. (KELSEN, 2000, p. 38)

A questão da democracia está representada na ideia do povo no poder e é este justamente o ponto que identifica a noção de povo. Uma vez que *demo*, representação da essência da ideia democrática, é o povo que governa e não o que unicamente é governado, fica claro que o povo, como sujeito do poder, não são todos os membros do Estado, mas aquele que o conjunto das regras autoriza a participar do sistema político, ou seja, outorga o direito político a ele, que inclui o poder de modificar e criar leis.

Outro mecanismo que possibilita a existência de sujeitos do poder na perspectiva de democracia real são os partidos políticos, que têm a função de agrupar os indivíduos de mesma opinião, para lhes garantir uma influência efetiva sobre a condução dos negócios públicos, principalmente pelo mecanismo da maioria que, em tese, quanto mais votos o partido tiver, mais força ele possui sobre os negócios públicos.

Alguns autores (BOBBIO, 2006; KELSEN, 2000; AZAMBUJA, 1971) reconhecem que os partidos políticos são um elemento operacional de exercício do poder, para os indivíduos dotados de direitos políticos, nas atuais democracias. Contudo, como o presente trabalho está focado apenas nos elementos que caracterizam, normativamente e procedimentalmente, a Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados Federais do Brasil, a história dos partidos políticos não será aprofundada, visto que a Comissão de Legislação Participativa não considera os partidos como entidades proponentes de sugestão de projetos de leis. Assim, os partidos políticos são reconhecidos como elementos-chave do funcionamento das democracias em exercício, juntamente com as instituições que compõem o sistema político, mas não são aprofundadas as questões referentes ao tema.

Sociedade civil

Ao longo do pensamento político dos últimos séculos, a expressão sociedade civil teve vários significados. O uso mais corrente na linguagem política atual apresenta distinções da sua proposição inicial.

Em sua acepção original, corrente na doutrina política tradicional e, em particular, na doutrina jusnaturalista. Sociedade civil (*societas civilis*) contrapõe-se a ‘sociedade natural’ (*societas naturalis*), sendo sinônimo de ‘sociedade política’ (em correspondência, respectivamente, com a derivação de ‘*civitas*’ e de ‘*pólis*’) e, portanto, de ‘Estado’. (BOBBIO, 1998, p. 1206)

A dicotomia fundamental do modelo jusnaturalístico⁶ da origem do Estado está no “Estado de natureza-Estado civil”, proposto por Hobbes (2004), que encontra referência em Kant, para quem o Estado ou Sociedade civil nasce justamente da condição primeira da humanidade constituída por leis naturais. Assim, a sociedade civil, como instituição de poder comum, só era capaz de garantir aos membros ou indivíduos associados alguns benefícios fundamentais como a paz, a liberdade, a propriedade, a segurança, que, no Estado natural, os quais são ameaçados pelos seguidos conflitos, que devem ser solucionados apenas pela autotutela. Sobre este ponto, Locke considera:

aqueles que se reúnem num só corpo e adotam uma lei comum estabelecida e uma magistratura à qual apelar,

⁶ “O Jusnaturalismo é uma doutrina segundo a qual existe e pode ser conhecido um ‘direito natural’ (*ius naturale*), ou seja, um sistema de normas de conduta intersubjetiva diverso do sistema constituído pelas normas fixadas pelo Estado (direito positivo). Este direito natural tem validade em si, é anterior e superior ao direito positivo e, em caso de conflito, é ele que deve prevalecer. O Jusnaturalismo é, por isso, uma doutrina antitética à do ‘positivismo jurídico’, segundo a qual só há um direito, o estabelecido pelo Estado, cuja validade independe de qualquer referência a valores éticos. Às vezes o termo é reservado, por antonomásia, a doutrinas que possuem algumas características específicas comuns, de que se falará a seguir, e que defenderam as mesmas teses nos séculos XVII e XVIII: tanto que se gerou a opinião errônea de que a doutrina do direito natural teve a sua origem apenas nesse período”. (BOBBIO, 1998, p. 655-656)

investida da autoridade de decidir as controvérsias que nascem entre eles, se encontram uns com os outros em Sociedades civis; mas os que não têm semelhante apelo comum [...] estão sempre no Estado de natureza. (LOCKE, 1983, p. 132-133)

Este corpo, ao qual fazem parte os membros da sociedade, também tem tensões no que se refere aos interesses e direcionamento do Estado e, dificilmente, constituiriam um único corpo homogêneo. Assim, abre caminho para a organização fracionada da sociedade civil, nos mais diversos grupos de interesses, denominados movimentos sociais.

Movimento social

Existem alguns elementos comuns na análise dos comportamentos coletivos e dos movimentos sociais:

o acento sobre a existência de tensões na sociedade, a identificação de uma mudança, a comprovação da passagem de um estágio de integração a outro através de transformações de algum modo induzidas pelos comportamentos coletivos. Mas é diversa a importância por eles atribuída aos componentes psicológicos em relação aos sociológicos, aos aspectos microssociais em relação aos macrosociais, e, enfim, ao papel dos agentes em relação à dinâmica do sistema. (BOBBIO, 1998, p. 777)

Sem perder de foco as diferenças entre os vários posicionamentos do indivíduo, tanto na sociedade quanto perante o Estado, a observação sobre a atuação dos indivíduos, seja em comportamentos coletivos ou em movimentos sociais, constitui tentativa fundada num conjunto de valores comuns, com a finalidade de definir as formas de ação social e de influenciar o sistema político como forma de constituir-se como sujeito de poder. Os comportamentos coletivos e movimentos sociais se distinguem pelo grau e pelo tipo de mudança ou

intervenções que anseiam provocar no sistema político e pelos valores compartilhados e nível de integração que são próprios de cada um.

O tema dos comportamentos coletivos e movimentos sociais é um tema debatido e controverso, a análise de ambos é feita com destaque na teoria e na reflexão sociológica contemporânea e clássica. Entretanto, pela diversidade de abordagem e desacordos, muitas reflexões sobre o tema foram elaboradas. De forma básica, é possível distinguir duas correntes na reflexão dos clássicos. Alguns autores (LE BOM, 1954; TARDE, 1992; ORTEGA y GASSET, 1971) partem da perspectiva da irrupção das massas na cena política e consideram os comportamentos coletivos da multidão uma manifestação de irracionalidade, um rompimento perigoso da ordem existente e vão preconizar o que mais tarde seria denominado de teoria da sociedade de massa.

De outro lado, os autores (MARX; ENGELS, 1993; DURKHEIM, 1977; WEBER, 1994), consideram os movimentos coletivos como um modo peculiar de ação social, variavelmente inserida ou capaz de se inserir no sistema político, tanto na tomada de decisão sobre os temas referentes à condução da coisa pública quanto na proposição de leis e projetos que constituem e regulam o Estado. A perspectiva destes autores é que tais comportamentos e movimentos transformem-se em formas de solidariedade mais complexas e a transição do tradicionalismo para o tipo legal-burocrático, que é o início da explosão revolucionária. (BOBBIO, 1998)

SUJEITO DO PODER

O exercício do sujeito do poder está relacionado a fazer parte nas tomadas de decisões e proposições de leis sobre a condução da “coisa” pública. Isso consiste em formar opinião sobre uma decisão do Estado e sobre as leis que o constituem e expressam, pública e livremente, e tal opinião deve ser considerada na condução do Estado. Mas tal sujeito do poder ainda é uma meta a ser atingida, pois nenhuma sociedade possibilitou, até hoje, o pleno direito político a todos os seus cidadãos.

O limite da expansão dos direitos é um elemento presente tanto na fase inaugural da democracia como em seu ressurgimento nos Estados Unidos da América do Norte – EUA. Dois momentos históricos podem ajudar a observar tal limite. O primeiro deles é a Grécia antiga, em que a atuação no sistema político era restrita a apenas uma parcela da população – em que era admitida a escravidão. Assim, os indivíduos autorizados a fazer parte do sistema político eram os cidadãos livres. À primeira vista parece um exemplo distante, fundador das ideias de democracia, mas este mesmo cenário pode servir para ressaltar as condições da atuação do sujeito do poder na sociedade democrática, que são a liberdade, no sentido apresentado por Kelsen, de governar e ser governado, e as regras e processos constituintes dessa forma de governo. Contudo, a restrição de participação dos escravos também era um elemento social do início da democracia dos EUA, no período que vai do final da Guerra da Secessão até o governo do Presidente Woodrow Wilson. (SAMPAIO apud TEXEIRA, 2004)

Isso pode levar a crer que, além da liberdade e a autoridade de participar do sistema político, o Estado deve ser composto pelos que não são autorizados a compor o sistema político. Embora se comparados às alternativas históricas (monarquia e aristocracia), fica um sinal de que a exclusão de direitos políticos é o elemento comum entre as três formas básicas de governo. O ponto em que se quer chegar é que, como já foi apontado, o fato de existir exclusão de direitos políticos a uma parcela da população não invalida o caráter democrático de um Estado. Assim, o caráter democrático está na possibilidade de incluir gradativamente novos atores sociais para compor o sistema político, do Estado⁷.

O sujeito possuidor de poderes e direitos políticos livres para exercê-los, em uma sociedade, como a grega, em que existiam escravos que exerciam as funções profissionais ou atividade de trabalho, em lugar dos sujeitos do poder. Assim, o sujeito do poder desfrutava de tempo para se dedicar ao negócio da condução do Estado. Como este

⁷ Isso historicamente foi demonstrado, tanto nos Estados Unidos, no Brasil, bem como em outros estados liberais, com a inclusão de mulheres e outros indivíduos no sistema de tomada de decisão.

cenário dificilmente será uma realidade nos atuais Estados Liberais, resta ao sujeito do poder exercer seus direitos através de estruturas organizadas que defendam interesses de parcelas da sociedade que tem pontos comuns, suficientes para transformar demandas individuais em demandas coletivas.

As demandas coletivas

Com a complexidade dos Estados e das sociedades contemporâneas, as associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades civis constituíram-se numa espécie de partido político, no que tange à capacidade de organizar as demandas individuais, de seus afiliados, em demandas coletivas. Este artifício tem viabilizado a representação de muitos sujeitos do poder no sistema político, a partir de ambiente e processo destinados à sondagem da opinião da sociedade civil, como as audiências públicas.

Assim, permitir a participação da sociedade civil por meio de pessoas jurídicas, a exemplo da Comissão Legislativa de Participação, possibilita ao sistema político uma redução no número de demandas a serem discutidas, ao mesmo tempo em que tais demandas representam uma parcela maior de indivíduos da sociedade civil. A organização da sociedade civil em instituições formais é oriunda no Brasil de:

uma trajetória anterior de mobilização social, impulsionada pela elaboração da atual Constituição Federal – e que se expressa em vários momentos como força da sociedade civil organizada, do campo político democrático e popular, criando novas institucionalidades – esse movimento é arrastado a partir de meados dos anos 1990 [...]. (BAVA apud TEXEIRA 2004, p. 34)

O elemento primordial, de concentrar demandas individuais em coletivas, é a crença de que a plena atuação do sujeito do poder está ligada à capacidade da sociedade de se mobilizar e garantir que seus interesses e pontos de vista passem a ser considerados na tomada de decisão da condução do Estado por meio da redução de demandas e

aumento dos interesses associados a elas. Um fator que fortalece a concentração de interesses em pessoas jurídicas é a busca de afirmação de poder e o aumento da descrença em mecanismos de atuação individuais, como: o voto eleitoral; os fóruns públicos destinados a ouvir apenas o cidadão, presentes no próprio Parlamento, e nas demais instituições que compõem o sistema político.

Mesmo que a descrença sobre a efetividade dos mecanismos e processos de poderem absorver as demandas individuais, não obstante, são esses mesmos instrumentos e mecanismos, desacreditados pelos indivíduos, que abrem caminho para as pessoas jurídicas atuarem no sistema político, como os canais digitais da CLP. O primeiro ponto é compreender de que forma a atuação das entidades civis opera nas instituições legislativas democráticas, componentes do sistema político. O segundo ponto diz respeito à relação das entidades civis e instrumentos legais para intervirem no sistema político. Assim, a presença das pessoas jurídicas não se resume a compor conselhos de gestão, mas trabalhar junto a instituições como o Parlamento e lançar mão dos instrumentos legais disponíveis que assegurem o direito de atuar no sistema político, incluindo os canais digitais.

A principal crítica da relação direta das entidades civis é que mesmo tendo recursos legais para uma ação civil pública capaz de questionar uma decisão do sistema político, propor mudanças de regimentos internos de instituições legislativas, criação de novas leis ou revogar uma alocação de recursos, poucas, ou praticamente nulas, são as vezes que tais instrumentos jurídicos são utilizados. Isso conota um desconhecimento, pelos integrantes das entidades civis, da existência de instrumentos legais e os espaços de aplicação desses procedimentos e recursos. Ou, ainda, as entidades civis não estão preparadas para utilizarem tais recursos e atenderem às exigências ou formalidades das instituições e processos.

O sistema de governo democrático, como já colocado nesta seção, nas palavras de Marilena Chauí (apud LEFORT, 1981), está sempre se recriando, e a questão que se coloca é justamente a permanente criação dos ambientes, que possibilitam a captação das demandas da sociedade civil organizada e pessoas jurídicas. Esta fragmentação pro-

vocada pela multiplicidade dos espaços de exercício dos direitos políticos, presentes nas novas arquiteturas das instituições e espaços democráticos inviabilizam e fracionam a intervenção coletiva. A própria Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (Abong) foi convidada para estar em 17 Conselhos Nacionais, incluindo a área de turismo. (BRAGA, 2005)

Assim, a dificuldade não são os espaços abertos às entidades, o desafio reside em gerenciar esta multiplicação de espaços. Muitos destes espaços são criados por força de lei, sem qualquer atuação efetiva no sistema político. Existem municípios que têm 34 conselhos de gestão, alguns deles criados por força de leis federais, outros criados pela lei orgânica municipal. Estes espaços viraram a efetivação da democracia com adjetivo, transmitindo uma imagem de partilha do poder que, em muitos casos, não são considerados pelo próprio sistema político que os criaram. Em muitos destes conselhos não são tomadas decisões, nem tão pouco discutidas quaisquer questões orçamentárias. Embora os conselhos sejam espaços de atuação das entidades civis, precisam, ainda, transformar-se em espaços destinados à partilha real do poder. (BRAGA, 2005)

Seria mais efetivo reduzir os espaços e transformá-los em ambientes reais de intervenção no sistema político, mesmo que disponíveis digitalmente. Desta maneira, as entidades civis cumpririam o objetivo de agregar as demandas da sociedade civil e não se tornar em mais um recurso desacreditado, pelo cidadão, para atuação no sistema político.

As demandas coletivas e os atores sociais

As demandas coletivas organizam e concentram os interesses das demandas individuais já anteriormente mencionadas. Estas demandas coletivas são oriundas do exercício dos direitos políticos de múltiplos atores sociais que contribuem para criar um permanente processo de inclusão de temas a serem captados pelo sistema político. A inclusão constante de novos temas, organizados em demandas coletivas pelas entidades civis, solicitam a criação de ambientes para captar tais demandas. Por meio da aglutinação de demandas, o cidadão transfere

a própria autoridade às entidades civis de lhe representarem em ambientes disponíveis pelo próprio sistema político.

Nesta perspectiva das demandas coletivas, os atores sociais têm suas demandas mediadas pelas entidades civis, diferindo das ideias de sujeito do poder, o qual expõe e inclui suas demandas e pontos de vista diretamente ao sistema político, como na CLP. Mesmo que distante do ideal de sujeito do poder, as demandas coletivas mediadas por entidades civis é uma oportunidade para o cidadão e um desafio para a Comissão Legislativa. Uma oportunidade no sentido que muitos processos de atuação no sistema político exigem um conhecimento especializado, como a criação de novas leis ou revogar uma alocação de recursos. Entretanto, não é necessário que todos os afiliados de uma entidade compartilhem tal conhecimento para fazer parte dela e atuar no sistema político, exceto em casos particulares de entidade de cunho profissional, como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) ou a Associação dos Juízes Federais do Brasil (Ajufe).

Contudo, é preciso ressaltar que, quanto mais especializada for a entidade civil, melhor será a sua capacidade para cumprir as exigências dos processos formais dos mecanismos e recursos de intervenção do sistema político, disponíveis em canais digitais, como os da CLP. Os desafios para o sistema político são basicamente dois: a) garantir que uma entidade especializada como a OAB não seja mais privilegiada que associações ou entidades menos organizadas e especializadas no momento da captação da demanda; b) atender as crescentes demandas provenientes de um também crescente número de entidades civis⁸.

Os limites da captação de demandas

A questão é saber quais demandas, por meio de canais digitais, é possível para o legislativo captar e utilizar no processo da tomada de decisão no Estado. Com a ampliação das entidades civis, automaticamente ampliam-se as demandas mediadas e as dificuldades de dar respostas a elas. Números do IBGE, de 2002, apontam a existência de

⁸ Visto que o mecanismo de demandas coletivas é uma forma de conter o quantitativo de demandas individuais no sistema político.

276 mil fundações e associações sem fins lucrativos (Fasfil). Se fosse possível recuperar a proposta de quantitativo numérico de indivíduos dentro do sistema político, para atuar diretamente nele e substituir os indivíduos por entidades. Teria-se um número 27 vezes maior que o quantitativo de participantes diretos no sistema político proposto por Rousseau e Aristóteles e 54 vezes maior que o proposto por Platão. Desta forma, as entidades civis que se constituíram como um recurso para mediar as demandas dos mais de 126 milhões⁹ de cidadãos brasileiros encontram limites operacionais pelo quantitativo de entidades.

As primeiras reflexões sobre o Estado permeavam a ideia de tamanho ideal para que o funcionamento do Estado fosse pleno. Como se percebeu que manter o número dos habitantes do Estado era uma improvável possibilidade, então a questão passou a ser o limite de quantidade dos indivíduos dentro do sistema político. Em relação às entidades civis, parece ocorrer o mesmo, a questão passa a ser com quantas entidades civis o sistema político pode dialogar.

Desta maneira, percebe-se que, assim como todos os cidadãos do Estado não podem atuar no sistema político diretamente, as entidades civis também não o podem via *web*, no legislativo. Dois pontos parecem fazer parte do sistema democrático para permitir o seu funcionamento:

- e) a seleção de agentes para atuarem diretamente no sistema político, o que provoca uma exclusão ou no mínimo uma representação dos não selecionados;
- f) um limite de demandas que o sistema pode captar e utilizar no processo da tomada de decisão, ainda que tais demandas sejam organizadas coletivamente.

A DEMOCRACIA OPERACIONAL

As atuais democracias liberais, por uma questão operacional, selecionam os agentes sociais que podem atuar diretamente no sistema político e também selecionam as demandas coletivas que podem ser

⁹ Números do Tribunal Superior Eleitoral – TSE, referente às eleições de 2008.

discutidas no sistema político, mesmo que oriundas de canais digitais. A convivência com estes dois processos de seleção, como forma de operar um volume crescente de agentes sociais e demandas, ainda que organizadas coletivamente, parece ir na contramão dos princípios democráticos. Contudo, o fator de operacionalização ou viabilidade do sistema democrático faz com que outras estruturas e práticas, que afetam os princípios democráticos, também convivam com o sistema democrático liberal e criem dificuldades de efetivar uma eficaz relação entre a sociedade civil e o sistema político.

Com base no fator operacional da democracia, o debate parece caminhar para a reflexão sobre o contraste entre os ideais democráticos e a “democracia real” ou possível. Ou seja, o que deve ser examinado é a diferença entre o que foi idealizado e o que é efetivamente possível. Desta forma, o sistema político deve gerar canais digitais de interação com a sociedade civil, muito mais próximos dos elementos que constituem operacionalmente a democracia, do que seus ideais. Bobbio (2006) define essa distinção, no livro *O futuro da democracia*, de “promessas não cumpridas” e identifica seis destas promessas idealizadas.

A sociedade pluralista

Frente a uma visão orgânica, propagada na idade antiga e na idade média, de que defender o todo começa na defesa das partes – as instituições e, especialmente, o sistema político, é um produto artificial das demandas dos indivíduos. A concepção individualista da sociedade e das instituições do Estado, bem como a aplicação de canais digitais, rebate a concepção orgânica, com base em dois eventos característicos da filosofia social da idade moderna:

- a) o “contratualismo” ou *jus naturalismo* dos Seiscentos e Setecentos, que parte da idéia que anteriormente à sociedade civil existe o Estado de natureza, no qual soberanos são os indivíduos singulares livres e iguais, que entram em acordo entre si para dar vida a um poder comum capaz de cum-

prir a função de garantir a vida e a liberdade (incluindo a propriedade);

- b) o surgimento da economia política, ou seja, visão da sociedade e das relações sociais apresenta o sujeito como o indivíduo singular, o *homo economicus* em detrimento do *politikón zôon* da tradição, que não é considerado em si mesmo, mas apenas como membro de uma comunidade, o indivíduo singular que:

segundo Adam Smith, ‘perseguido o próprio interesse, freqüentemente promove aquele da sociedade de modo mais eficaz do que quando pretenda realmente promovê-lo’ (de resto é conhecida a recente interpretação de Macpherson segundo a qual o estado de natureza de Hobbes e de Locke é uma prefiguração da sociedade de mercado); c) a filosofia utilitarista de Bentham a Mill, para a qual o único critério capaz de fundar uma ética objetivista, e portanto distinguir o bem do mal sem recorrer a conceitos vagos como ‘natureza’ e outros, é o de partir da consideração de estados essencialmente individuais, como o prazer e a dor, e de resolver o problema tradicional do bem comum na soma dos bens individuais ou, segundo a fórmula benthamiana, na felicidade do maior número. (BOBBIO, 2006, p. 22)

Partindo da hipótese de povo soberano, com habilidade e oportunidades para exercer os seus direitos políticos, denominado por Kelsen (2000) como sujeito do poder, entra em acordo com seus pares para formar o sistema político.

O que aconteceu nos estados democráticos foi exatamente o oposto: sujeitos politicamente relevantes tornaram-se sempre mais os grupos. Os grupos e não os indivíduos são os protagonistas da vida política numa sociedade democrática, na qual não existe mais um soberano, o povo ou a nação, composto por indivíduos que adquiriram o

direito de participar direta ou indiretamente do governo, na qual não existe mais o povo como unidade ideal (ou mística), mas apenas o povo dividido de fato em grupos contrapostos e concorrentes, com a sua relativa autonomia diante do governo central (autonomia que os indivíduos singulares perderam ou só tiveram num modelo ideal de governo democrático sempre desmentido pelos fatos). (BOBBIO, 2006, p. 23)

Assim, o modelo do Estado democrático, ou seja, o Estado liberal fundado na soberania popular, idealizado à imagem e semelhança da soberania do príncipe, ao molde de uma sociedade monástica. A sociedade real, distinta dos governos democráticos idealizados, é pluralista, a qual é dividida em grupos, entidades e associações de interesses particulares que vão competir entre si na esfera de debates, ainda que pela *web*, referentes à condução da “coisa” pública.

Revanche dos interesses

Outro elemento operacional da “democracia real” é o voto eleitoral que confere, em democracias representativas, importância às estruturas partidárias e aos processos eleitorais. O princípio sobre o qual ancora a representação política, como base no voto eleitoral, pode ser apontado como o mesmo que funda a particularização e a separação dos interesses. A particularização dos interesses separa os interesses dos representantes dos representados. O representante legislativo, vinculado a um partido, deve, em princípio, representar os interesses dos eleitores, os quais o elegeram.

Ao ser eleito, o representante passa a possuir um mandato associado aos cidadãos, os quais dotaram o representante eleito de autoridade para atuar nas instituições de tomada da decisão política. Este processo de transferência de autoridade concentra um conjunto de demandas em um único voto nas instituições de tomada de decisão, como assembleias ou comitês.

O mandato livre fora uma prerrogativa do rei, que, convocando os Estados Gerais, pretendia que os delegados das ordens não fossem enviados à Assembléia com ‘pouvoirs restrictifs’. Expressão cabal da soberania, o mandato livre foi transferido da soberania do rei para a soberania da Assembléia eleita pelo povo. Além do fato de que cada grupo tende a identificar o interesse nacional com o interesse do próprio grupo, será que existe algum critério geral capaz de permitir a distinção entre o interesse geral e o interesse particular deste ou daquele grupo, ou entre o interesse geral e a combinação de interesses particulares que se acordam entre si em detrimento de outros? Quem representa interesses particulares tem sempre um mandato imperativo. (BOBBIO, 2006, p. 25)

A crítica não reside no processo ou na ideia de funcionamento, mas, sim, em como incluir, nas instituições, representante ou até mesmo as entidades que não representem interesses particulares na condução da “coisa” pública que, no âmbito material, diz respeito à “coisa” de todos e, no âmbito das regras, que se refere aos regentes da conduta de todos.

Esse aspecto consolida as instituições representativas como ambiente para a tomada de decisão em virtude da dimensão populacional dos atuais Estados liberais, embora não se tenha uma alternativa que permita, dentro dos ideais democráticos, substituí-las. Estas instituições se transformaram em um ambiente que, na maioria dos casos, não permite a presença dos interesses dos indivíduos, os quais delegaram seu direito de estar dentro do sistema político, com voto direto, na tomada de decisão dos assuntos do Estado ao seu representante eleito ou entidades associadas. Processo que comumente distancia o representante, seja pessoa física ou jurídica, do representado¹⁰.

¹⁰ A questão da representação será melhor abordada posteriormente no item 2.5, denominado “A representatividade como condição de governo”.

Persistência das oligarquias

A terceira promessa não cumprida da democracia, para Bobbio (2006), é justamente a superação de uma das alternativas de formas de governo, na versão corrompida, como apontou Aristóteles, a forma “má” da Aristocracia: a oligarquia.

O princípio inspirador do pensamento democrático sempre foi a liberdade entendida como autonomia, isto é, como capacidade de dar leis a si própria, conforme a famosa definição de Rousseau, que deveria ter como conseqüência a perfeita identificação entre quem dá e quem recebe uma regra de conduta e, portanto, a eliminação da tradicional distinção entre governados e governantes sobre a qual fundou-se todo o pensamento político. (BOBBIO, 2006, p. 26)

A democracia representativa transfere o poder do cidadão para o representante, via processos eleitorais, em virtude da não existência de uma alternativa viável nos Estados liberais democráticos para promover a condução da “coisa” pública. Possibilitou o surgimento de um grupo permanente no poder, como uma espécie de *áristoi*, ou notáveis da política.

Sobre este fato, aplica-se a definição de Heródoto, de um governo de poucos. Obviamente, a presença desses, poucos ou elites, não transforma os regimes democráticos em regimes aristocráticos, ou assim como a exclusão dos direitos políticos, as elites no poder, não anula o caráter democrático do Estado. Joseph Schumpeter (1984) segue esta visão ao sustentar que a característica de um governo democrático não é a ausência de elites, mas a presença de muitas elites em concorrência entre si para a conquista do voto popular. Esta seria a “democracia de equilíbrio”, correspondente à fase atual da democracia, como define Macpherson (1988), no livro *A vida e os tempos da democracia liberal*. Assim, eliminar as oligarquias seria quase que um golpe fatal na maneira operacional que a democracia é conduzida nos estados liberais. Nesta mesma perspectiva estão as entidades que

organizam e concentram interesses particulares e atuam, de forma competitiva, com outras entidades, junto à comissão legislativa, CLP, para defender as demandas de seus associados, em arenas, mesmo que digitais.

O espaço limitado

Se a democracia não consegue superar por completo o poder oligárquico, em virtude de sua própria viabilidade operacional, a ponto de ficar claro no discurso de Schumpeter, que a presença das elites é uma das características das democracias em Estados liberais. Torna-se mais complicado cumprir a promessa de estruturar uma forma capaz de ocupar todos os espaços, nos quais se exerce o direito político de tomar decisões que incluam os agentes e demandas da sociedade civil. Assim, a questão não está entre poder oligárquico ou democrático, ou seja, se o poder está nas mãos de poucos ou de muitos, mas é identificar se os números dos indivíduos com direitos políticos efetivos, mesmo com a utilização de canais digitais, estão em expansão ou em retração.

O processo de transferência da autoridade, de atuação no sistema político diretamente do cidadão para um representante, realizada por meio das eleições, que na “democracia de equilíbrio” tornou-se o grande evento da democracia, fez do voto eleitoral o maior direito do cidadão. Desta forma, não seria difícil apontar que a conquista do sufrágio universal ainda é a maior conquista do processo das democracias atuais. Assim, é possível afirmar que os espaços onde ocorrem as decisões definitivas são limitados às próprias instituições em que atua o sujeito do poder, que no atual cenário são os representantes, e não os habitantes do Estado, as quais restam o papel de eleger e fiscalizar. Além dos espaços de decisões serem de acesso dos representantes, obviamente que este fator, relacionado com a quebra do vínculo do interesse entre o representante e o representado, coloca apenas as demandas dos que integram o sistema político nos processos de tomada da decisão de tudo aquilo que rege e pertence a todos.

A transparência dos atos políticos

A promessa não cumprida de número cinco, segundo Bobbio, pela democracia real em contraste com a ideal é a da eliminação do poder invisível. Este ponto também está relacionado ao meio como as democracias são colocadas em funcionamento. O raciocínio é um pouco direto, como foi apontado anteriormente: se há uma desvinculação do interesse do representado e do representante, é de se supor que algum interesse é levado em consideração no momento dos processos que conduzem à tomada de decisão, embora não ocorra de forma clara. Este é o ponto, se são representadas as decisões, e o papel do indivíduo doador de sua autoridade é vigiar, então que existam condições para este mesmo ver os atos do sistema político. A questão, como Bobbio aponta, tendo a Itália como exemplo, é deixar claro para todos os envolvidos, os processos e o ambiente que compõem a tomada de decisão.

Talvez eu esteja particularmente influenciado por aquilo que acontece na Itália, onde a presença do poder invisível (máfia, camorra, lojas maçônicas anômalas, serviços secretos incontroláveis e acobertadores dos subversivos que deveriam combater) é, permitam-me o jogo de palavras, visibilíssima. Como é bem conhecido, a democracia nasceu com a perspectiva de eliminar para sempre das sociedades humanas o poder invisível e de dar vida a um governo cujas ações deveriam ser desenvolvidas publicamente, ‘au grand jour’ (para usar a expressão de Maurice Joly). (BOBBIO, 2006, p. 29)

Uma das vantagens da democracia é o pressuposto da transparência, diferentemente dos Estados absolutos, os quais tinham revalorizado os *arcana imperii* e defendiam com argumentos históricos e políticos a necessidade de fazer com que as grandes decisões políticas fossem tomadas nos ambientes secretos, como um “poder mascarado”, bem longe dos olhares constrangedores do público. A democracia funda-se sobre a convicção de que o governo deve ser transpa-

rente, um poder sem constrangimento de tomar decisões ao olhar do público, um “poder sem máscara”.

No ‘Apêndice’ à Paz Perpétua, Kant enunciou e ilustrou o princípio fundamental segundo o qual ‘todas as ações relativas ao direito de outros homens cuja máxima não é suscetível de se tornar pública são injustas’, querendo com isto dizer que uma ação que sou forçado a manter secreta é certamente não apenas uma ação injusta, mas sobretudo uma ação que se fosse tornada pública suscitaria uma reação tão grande que tornaria impossível a sua execução: que estado, para usar o exemplo dado pelo próprio Kant, poderia declarar publicamente, no momento exato em que firma um tratado internacional, que não o cumprirá? Que funcionário público pode afirmar em público que usará o dinheiro público para interesses privados? Desta impostação do problema resulta que a exigência de publicidade dos atos de governo é importante não apenas, como se costuma dizer, para permitir ao cidadão conhecer os atos de quem detém o poder e assim controlá-los, mas também porque a publicidade é por si mesma uma forma de controle, um expediente que permite distinguir o que é lícito do que não é. (BOBBIO, 2006, p. 30)

Difícil é acreditar que, materialmente, os meios técnicos digitais servem para permitir uma maior visibilidade ou até a visibilidade plena dos atos do sistema político. Ou seja, o “poder mascarado” não se perpetua pela ausência de recursos capazes de coibi-lo, perpetua-se pela conveniência de defender os próprios interesses nos processos de tomada de decisão e não ter que prestar contas aos demais membros do Estado. Isso torna bastante difícil, para as ferramentas digitais, cumprirem este ponto, em virtude do conforto que a invisibilidade dos atos proporciona ao representante, às elites e às entidades que concorrem pela conquista do voto popular e, sobretudo, pela concentração de poder.

O cidadão não educado

A última promessa não cumprida diz respeito à educação para o cidadão, capaz de fornecer, a ele, condições de ser um sujeito do poder. Este sujeito tem o atributo de *activae civitatis*, que os sucessivos discursos sobre o papel do cidadão colocam como direito público de participar da tomada de decisão. Este cidadão teria a competência de discutir, exercer e vigiar o poder. Este olhar do sujeito do poder, evidentemente, seria constrangedor a qualquer sistema político executor do poder de forma mascarada.

Sobre esta questão, John Stuart Mill (1980), no livro *Considerações sobre o governo representativo*, ao dividir os cidadãos em ativos e passivos, aponta que os governantes preferem os segundos (pois é mais fácil dominar súditos dóceis ou indiferentes), mas a democracia necessita dos que tenham atributo de *activae civitatis*.

A educação para a cidadania foi um dos temas preferidos da ciência política americana nos anos cinquenta, um tema tratado sob o rótulo da ‘cultura política’ e sobre o qual foram gastos rios de tinta que rapidamente perdeu a cor: das tantas distinções, recorro aquela estabelecida entre cultura para súditos, isto é, orientada para os *output* do sistema (para os benefícios que o eleitor espera extrair do sistema político), e cultura participante, isto é, orientada para os *input*, própria dos eleitores que se consideram potencialmente empenhados na articulação das demandas e na formação das decisões. (BOBBIO, 2006, p. 32)

Do ponto de vista da cultura política¹¹, a não competência ou a educação, que permita ao cidadão exercer os direitos políticos, prati-

¹¹ “Cultura política, para designar o conjunto de atitudes, normas, crenças, mais ou menos largamente partilhadas pelos membros de uma determinada unidade social e tendo como objeto fenômenos políticos. Assim, poderemos dizer, a modo de ilustração, que compõem a Cultura política de uma certa sociedade os conhecimentos, ou, melhor, sua distribuição entre os indivíduos que a integram, relativos às instituições, à prática política, às forças políticas operantes num determinado contexto; as tendên-

camente excluem-nos dos processos tanto de *output* como os de *input*, assim como a promessa da educação dos indivíduos, para que eles sejam incluídos no sistema político, é o resultado das demais promessas não cumpridas. Porque assim como a questão da visibilidade não são oriundas da ausência de recursos técnicos ou de ações efetivas do sistema político, formado pelas elites concorrentes, a questão está na indisposição dos membros do sistema político partilharem o poder com a sociedade civil.

Promessas não cumpridas. Mas eram elas promessas que poderiam ser cumpridas? Diria que não. Embora prescindindo do contraste, por mim mencionado páginas atrás, entre o que fora concebido como ‘nobre e elevado’ e a ‘matéria bruta’, o projeto político democrático foi idealizado para uma sociedade muito menos complexa que a de hoje. As promessas não foram cumpridas por causa de obstáculos que não estavam previstos ou que surgiram em decorrência das ‘transformações’ da sociedade civil (neste caso creio que o termo ‘transformação’ é apropriado). (BOBBIO, 2006, p. 33)

Um dos grandes obstáculos ao cumprimento das promessas são as atuais demandas, sobre as quais o sistema político tem que atender e decidir. Em sua maioria, são demandas técnicas que exigem um conhecimento cada vez mais especializado em variadas áreas. Assim, esta tecnocracia da sociedade contemporânea deve ser conduzida e governada por especialistas e não por qualquer membro ou entidade da sociedade civil.

Desta maneira, se a democracia se sustenta sobre a hipótese de que todos podem decidir a respeito de tudo, a tecnocracia, ao contrário, pretende que sejam convocados para decidir apenas aqueles pou-

cias mais ou menos difusas, como, por exemplo, a indiferença, o cinismo, a rigidez, o dogmatismo, ou, ao invés, o sentido de confiança, a adesão, a tolerância para com as forças políticas diversas da própria, etc.; finalmente, as normas, como, por exemplo, o direito-dever dos cidadãos a participar da vida política, a obrigação de aceitar as decisões da maioria, a exclusão ou não do recurso a formas violentas de ação”. (BOBBIO, 1998, p. 307)

cos que detêm conhecimentos específicos, ou seja, *áristoi*, ou notáveis. Não é difícil supor que os Estados liberais precisam de especialistas para compor o sistema político e não os múltiplos atores sociais que foram inseridos em algumas instâncias da tomada de decisão sobre a condução do Estado.

Outro obstáculo é o contínuo crescimento do aparato burocrático e tecnológico. Todos os Estados que se tornaram mais democráticos passaram a ser igualmente mais burocráticos, pois o processo de burocratização foi, em boa parte, uma consequência do processo de democratização. E o último obstáculo relevante é o tema do rendimento do sistema democrático como um todo em virtude da burocratização de quase todos os processos do Estado. O processo pelo qual o Estado liberal ampliou o Estado democrático contribuiu para emancipar a sociedade civil do sistema político.

Tal processo de emancipação fez com que a sociedade civil se tornasse cada vez mais uma inesgotável fonte de demandas dirigidas ao governo, ficando este, para bem desenvolver sua função, obrigado a dar respostas sempre adequadas. Afirmo que a pré-condição necessária de todo governo democrático é a proteção às liberdades civis: a liberdade de imprensa, a liberdade de reunião e de associação são vias através das quais o cidadão pode dirigir-se aos governantes para solicitar vantagens, benefícios, facilidades, uma mais justa distribuição dos recursos. A quantidade e a rapidez destas demandas, no entanto, são de tal ordem que nenhum sistema político, por mais eficiente que seja, pode a elas responder adequadamente. Daí derivam a assim chamada 'sobrecarga' e a necessidade de o sistema político fazer drásticas opções. Mas uma opção exclui a outra. E as opções não satisfatórias criam descontentamento. (BOBBIO, 2006, p. 36)

Assim, a burocracia do Estado liberal propicia uma verdadeira tensão entre o mecanismo de demandas da sociedade civil e o mecanismo de respostas do sistema político, sendo o primeiro em ritmo sempre mais acelerado e o segundo em ritmo sempre mais lento.

Ou seja, exatamente ao contrário do que ocorre num sistema autocrático que tem condições de controlar a demanda por anular a autonomia da sociedade civil. Além de ser muito mais rápido na resposta por não ter que observar os complexos procedimentos decisórios próprios de um sistema parlamentar.

Na perspectiva da democracia operacional ou possível, existe uma distância do ideal de todo povo diretamente no poder como uma espécie de onicracia. O primeiro ponto refere-se ao Estado ter limites para incluir todos os cidadãos no poder por duas razões básicas: uma, o quantitativo populacional de cidadão dos atuais Estados liberais inviabiliza qualquer arena de discussão; a outra razão é que os temas a serem discutidos para a tomada de decisão do Estado requerem um conhecimento especializado, o que exclui a participação de alguns cidadãos neste processo.

O segundo ponto diz respeito a uma equivalência, como o sistema não dispõe de estrutura e recursos para incluir todos os cidadãos, também não dispõe de estrutura e nem de recursos para debater todas as demandas, mesmo que organizadas coletivamente via *web*, sendo preciso excluir algumas delas.

O terceiro ponto é que como nem todos os cidadãos e demandas coletivas podem compor diretamente o sistema político, é necessária uma mediação, ou melhor, a representação, que consagra o processo eleitoral como o mais importante do sistema democrático liberal porque é nele que o cidadão escolhe os indivíduos que poderão fazer parte do sistema político diretamente. Desta forma, a representação é o meio pelo qual o cidadão torna-se presente no sistema político.

A REPRESENTATIVIDADE COMO CONDIÇÃO DE GOVERNO

Mesmo diante das idealizações não efetivadas e dos obstáculos que pode se colocar na relação da sociedade civil e o sistema político, em função da não efetivação destas mesmas idealizações. Este fato transforma o que deveria ser superado pelo sistema político em características da atual fase da democracia. Assumindo esta atual fase,

a representação torna-se a principal destas características na relação sociedade civil e sistema político. Neste ponto, faz-se necessária uma comparação das possibilidades de exercer a democracia: diretamente, semidiretamente, ou indiretamente.

O primeiro elemento a se considerar é a dimensão do Estado em que é possível operacionalizar tais democracias. Como já foi dito anteriormente, existia uma configuração distinta da realidade grega que permitia uma democracia direta ou nos cantões suíços. Para a operacionalização da representação democrática direta na Grécia Antiga, era de fundamental importância a dimensão do Estado, que era realmente *polis*, o que em determinado ponto é um facilitador para as reuniões frequentes de todos os cidadãos. Outro ponto é que a quantidade dos cidadãos era pequena, pois a maior parte da população era escrava ou não tinha direito de voto. Finalmente, os assuntos a serem resolvidos eram poucos e de caráter geral, como a paz, a guerra, o julgamento de certos crimes. Sendo assim, temas acessíveis a todos, sobretudo os cidadãos gregos que, em sua maioria, viviam do trabalho dos escravos, desta forma tinham todo tempo disponível para participar das assembléias. Em suma, ser cidadão poderia ser considerado profissão. (AZAMBUJA, 1971)

O legado deixado pelos gregos parece influenciar muitos estudiosos sobre a democracia. A exigência, tão frequente nos últimos anos, de maior abertura democrática, exprime-se na conversão da democracia representativa em democracia direta, em alguns casos baseada em uma infraestrutura eletrônica. Mas tal exigência não é nova: como já foi citado, Jean-Jacques Rousseau (1995), quando afirmou que “a soberania não pode ser representada” e, portanto, “o povo inglês acredita ser livre, mas se engana redondamente; só o é durante a eleição dos membros do parlamento; uma vez eleitos estes, ele volta a ser escravo, não é mais nada”.

As convicções de Rousseau (1995) acrescentavam ao debate, como já foi colocado, sobre democracia, que “uma verdadeira democracia jamais existiu nem existirá”, pois requer muitas condições difíceis de serem cumpridas, como foi apresentado. Em primeiro lugar, um Estado muito restrito, “no qual ao povo seja fácil reunir-se e cada

cidadão possa facilmente conhecer todos os demais”; em segundo lugar, “uma grande simplicidade de costumes que impeça a multiplicação dos problemas e as discussões espinhosas”. Além do mais, “uma grande igualdade de condições e fortunas”; por fim, a célebre conclusão anteriormente apontada: “Se existisse um povo de deuses, governar-se-ia democraticamente. Mas um governo assim perfeito não é feito para os homens”. (BOBBIO, 2006)

Diferente dos gregos antigos e das condições colocadas por Rousseau, a configuração do tecido social existente, que foi ficando mais complexo gradativamente, desde os Estados modernos aos atuais. As fronteiras dos Estados-nações são em dimensão muito superior às dos gregos, como a própria população e os negócios públicos. Além de numerosos, são mais complexos e de natureza técnica, só acessíveis a indivíduos mais ou menos cultos e especializados. Neste sentido, o governo direto fica quase que impossibilitado. Acrescentando que os indivíduos na contemporaneidade têm seus interesses particulares, profissões desgastantes, que minam o tempo que seria necessário para discutir e participar das reuniões necessárias para conduzir a “coisa” pública. (BOBBIO, 2006)

A expressão “democracia representativa” significa genericamente que as tomadas de decisão dos negócios do Estado são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte da sociedade civil, mas por pessoas eleitas para esta finalidade. A democracia representativa se estabelece como a forma de condução da vida pública. Desta forma, o indivíduo não decide diretamente as “coisas” públicas no sistema político, mas, sim, por meio de representantes eleitos por ele. (AZAMBUJA, 1971)

Atualmente, este princípio da representação não está concentrado apenas no parlamento: os Estados, que são chamados de representativos, o são porque o princípio da representação está estendido também a numerosas outras instituições onde se tomam decisões que dizem respeito ao Estado. Ou seja, um Estado representativo é um Estado no qual as principais decisões políticas são tomadas por representantes eleitos, importando pouco se as instituições de decisão são o parlamento, o presidente da república, o judiciário, os conselhos regionais, entre outras instituições.

A efetivação de uma plena democracia direta é cercada de barreiras nos atuais Estados Liberais. Contudo, é possível utilizar recursos típicos da democracia direta em democracias representativas. Bobbio (2006) cita alguns recursos aplicados na Itália: a assembleia dos cidadãos deliberantes sem intermediários e o *referendum*. Estes recursos, nas últimas décadas, vêm sendo tema de uma terceira modalidade de operacionalização da democracia, a democracia semidireta. Como o termo sugere, é uma aproximação da democracia representativa ao modelo de democracia direta. É um sistema misto, que guarda as linhas gerais do regime representativo, porque o povo, na democracia semidireta, assim como o modelo representativo, não se governa diretamente. A distinção é que, no modelo semidireto, o povo tem o poder de intervir, em determinadas situações e processos, de forma direta, como na elaboração de leis. Dentro destes recursos está o objeto de estudo do presente trabalho: a CLP, que será mais bem detalhado no Capítulo 3.

Para Azambuja (1971), são três as formas principais de mecanismos e processos de intervenção direta no sistema político brasileiro, disponíveis ao cidadão, que evidenciaria a forma do governo semidireto – *referendum*, o veto popular e a iniciativa popular.

Comum a ambos os autores, o *referendum* consiste em que todas ou algumas leis, depois de elaboradas pelo Parlamento, somente tornam-se válidas quando a parte da sociedade civil, denominada de corpo eleitoral, é convocada a validar a matéria proposta. São diversas as formas deste mecanismo da democracia semidireta. O *referendum* pode ser de caráter obrigatório ou facultativo, ou seja, conforme o tipo de consulta ao povo, ela pode ser imposta obrigatoriamente pela constituição, ou depende do arbítrio de uma autoridade, ou, ainda, depende das petições e de um quantitativo de eleitores. Uma variação do *referendum* tradicional é o *referendum* consultivo ou plebiscito, quando a parte da sociedade, munida de direito político, é convocada a pronunciar-se sobre a validade ou não de uma lei a ser feita pelo parlamento, e o *referendum* deliberativo, quando a consulta do povo é posterior à elaboração da lei. Pode-se, ainda, distinguir o *referendum* constituinte, quando está diretamente relacionado à reforma ou

emendas à Constituição, e *referendum* legislativo, quando se refere às leis ordinárias.

Embora existam recursos e mecanismos de atuação, é difícil organizar ou conduzir um Estado capaz de ser governado através do contínuo apelo à sociedade civil. Tendo como base a promulgação de leis em um ano, seria necessário prever, em média, uma convocação por dia.

Outro recurso é o veto popular. Este mecanismo pressupõe que uma lei já aprovada pelo Parlamento, e que a constituição não obriga à consulta eleitoral, possa ser vetada por meio de *referendum*. Se um número determinado de cidadãos solicitar que tal lei seja submetida a *referendum* e os eleitores repudiarem a lei, tem-se o veto popular. Pelo princípio, a lei somente se torna válida após a aprovação popular, contudo, a constituição permite que caso uma lei não sofra um veto popular, em um determinado prazo, ela permaneça válida.

O último mecanismo, apresentado por Azambuja (1971), é a iniciativa popular. O autor se aproxima ainda mais da forma de democracia direta. Pelo *referendum*, a lei elaborada pelo parlamento adquire validade; já pela iniciativa popular, o Parlamento é obrigado a elaborar uma determinada lei. Se um quantitativo de eleitores manifestarem a necessidade de uma determinada lei, o Parlamento fica juridicamente obrigado a discuti-la e votá-la. Geralmente, a lei votada pelo Parlamento em consequência da iniciativa popular é submetida ainda a *referendum*, a fim de verificar se a maioria dos cidadãos ativos aprova a medida proposta por parte deles.

A iniciativa popular articulada é aquela em que o povo apresenta ao Parlamento, em sugestão, projeto de lei complexo, redigido por artigos, não articulada ou por moção¹². A sugestão de projeto de lei é o meio pelo qual o povo pede ao órgão legislativo que prepare uma lei sobre determinada matéria.

¹² Instrumento que registra a aprovação (apoio ou solidariedade) ou discordância (repúdio ou insatisfação); de pessoas ou grupos, dentro de uma assembleia.

O PAPEL DO PARLAMENTO NA CONDUÇÃO DO ESTADO

O Parlamento, nas democracias liberais, exerce um papel destacado na relação de mediação entre a sociedade civil e o sistema político. Esta mediação se dá pela natureza do próprio legislativo ser um ambiente de relação próxima com a sociedade civil. Além de dispor dos mecanismos para captar as demandas da sociedade. Assim, o parlamento constitui-se como último elemento para montar a configuração do Estado liberal no presente trabalho.

O Parlamento pode ser analisado em dois níveis distintos: estrutural e individual. Ou seja, um organismo colegial como o Parlamento é suscetível de ser estudado e classificado tanto do ponto de vista das pessoas que o compõem quanto do ponto de vista das estruturas dentro das quais ele age. (BOBBIO, 1998)

A estrutura do Parlamento é resultante de múltiplos fatores. O primeiro ponto diz respeito à própria formação da instituição legislativa, composta por uma parte dos indivíduos do Estado liberal. É neste quesito operativo que reside o princípio representativo característico da instituição parlamentar.

Enquanto nos Parlamentos ‘pré-modernos’ coexistem critérios diversos de determinação dos componentes — para um setor do Parlamento o princípio eletivo, para outro a participação de jure, para outro ainda a transmissão hereditária — nos modernos, o processo normal de designação é o da investidura eletiva. É uma homenagem prestada, pelo menos formalmente, ao princípio dominante da soberania popular. (BOBBIO, 2006, p. 36)

No aspecto funcional, os Parlamentos são instituições geralmente polivalentes. As funções desempenhadas são de variadas ordens, mas o principal deles é o de instrumento político do princípio da soberania popular. Esta função permite ao Parlamento o direito e o dever de intervir em todos os estágios do processo político. Assim, a modalidade de tal intervenção deve, em princípio, conduzir as ini-

ciativas legislativas, de discussão e de deliberação, de inquérito e de controle, de apoio e de legitimação. Tão variadas funções podem ser compreendidas no quadro das funções parlamentares fundamentais: representação, legislação, controle do Executivo e legitimação. A importância de atuação de cada função é dada pela posição que cada Parlamento ocupa no sistema político ou até mesmo de situações políticas. Um exemplo é o período de ditadura no Brasil, quando a existência e atuação do parlamento foram, em grande parte, de simples aspecto formal.

A função representativa é a que possui uma posição central. Isso em função das questões já colocadas sobre a necessidade da representação para a condução do Estado liberal e é, também, porque nela estão inseridas todas as demais funções parlamentares, cujas características dependem, em parte, das formas do seu desenvolvimento. Por ser fundamental, esta função assume um significado de diferenciação entre um Parlamento e outro. (BOBBIO, 2006)

A representação dos interesses políticos, como já foi comentada anteriormente, é uma função muitas vezes controversa. Em muitos casos, a representação pode se transformar em “manipulação”, ou seja, converter o fluxo de opiniões e opções políticas, proveniente da sociedade civil para o sistema político, em imposições desse mesmo sistema para a sociedade civil. Desta forma, a relação de representação, que deveria ser de baixo para cima, torna-se invertida, de cima para baixo, o que propicia uma clara desvinculação entre os interesses dos representantes e dos representados.

A função mediadora do Parlamento, entre a sociedade civil e o sistema político, pode convertê-lo em instrumento de qualquer desses pontos de sua mediação. Assim, tendendo a ser um instrumento da sociedade civil em uma configuração de poder de baixo para cima. Tal processo só terá credibilidade se o parlamento funcionar como um instrumento capaz de resolver as questões sociais atuais que, como foi colocado sobre a demanda da base, os temas passam pela questão social. (KELSEN, 2000)

Kelsen (2000) aponta que, caso o parlamento não sirva para atender as demandas da sociedade por ser o mediador entre socieda-

de civil e sistema político, restará a ele atender apenas aos interesses do próprio sistema político, sendo mais um elemento de ficção da representação. Tal ficção consiste na ideia de que o parlamento, “em todas as constituições, vigore exclusivamente em regimento de que os deputados não podem receber instruções obrigatórias dos próprios eleitores, o que torna o parlamento, no exercício de suas funções, juridicamente independente do povo”. (KELSEN, 2000, p. 48)

A ficção da representação faz o parlamento legislar distante dos interesses da sociedade civil, servindo para invalidar a ideia do parlamento como representante das demandas da sociedade civil. Desta forma, oferece aos críticos da democracia representativa o argumento para afirmarem que a própria democracia representativa estaria fundada sobre uma falsidade óbvia: a representação é uma ficção e todas as instituições calcadas nela também o são. Assim, o parlamento se distancia da sua missão com relação à representação das demandas da sociedade civil.

A TENTATIVA DE RENOVAÇÃO DO PARLAMENTO

A reforma do parlamento poderia ser tentada por meio de novos reforços aos elementos democráticos. Um destes elementos são os canais que promovem a ampliação da interação do parlamento, no sentido de compartilhar a tomada de decisão como organizações e indivíduos da sociedade civil, principalmente por ser da vocação e um princípio parlamentar, que tem sua soberania na soberania popular. Este canal seria constituído de instrumentos que absorvessem as demandas da base e conduziria ao sistema político. Tais demandas poderiam ser provenientes de iniciativa popular em que a sociedade civil apresenta sugestões de projeto de lei que, posteriormente, poderá ser convertido em lei pelo poder legislativo.

Canais de abertura no sistema político, como a Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados Federais do Brasil, permitem certa ingerência direta da sociedade civil na vontade do Estado. Além de possibilitar a chamada iniciativa popular, prevista na Constituição Federal, pela qual certo número mínimo de cidadãos

eleitores pode propor um projeto de lei sobre cujo mérito o parlamento deverá deliberar em um processo comum de aprovação de matérias constitucionais.

Claro que não se está propondo ou criando um salvador para as questões citadas anteriormente das barreiras e promessas não cumpridas pela democracia representativa nos Estados liberais. O ponto é identificar o cenário que é possível, com base no conceito de Bobbio, de democracia real, em que se estruturam as elites que concorrem pelo poder; em que o cidadão mal instruído ou preparado para exercer o poder se proliferou; a visibilidade ainda pela conveniência dos que detêm o poder e não desejam expor seus atos, e não por uma questão de viabilidade técnica. Os assuntos que dizem respeito à “coisa” pública exigem um conhecimento especializado; a representação é algo questionável; e, como foi citado, outros elementos que talvez não devam ser superados, mas considerados ao propor canais de interação sociedade civil e sistema político.

Este cenário que constitui a democracia real deve ser considerado como base operacional desta forma de governo porque, certamente, já não se pode pensar num retorno aos princípios que fundaram a democracia, ou até mesmo redefinir a sociedade e, sim, formular estrutura compatível com a fase atual da democracia e da sociedade. É nesta perspectiva que a Comissão de Legislação Participativa (CLP) da Câmara dos Deputados Federais do Brasil está colocada como possibilidade de um canal de captação das demandas da sociedade civil no sentido de sugerir projetos de leis.

Nesta condição, tal canal colocaria a sociedade como sujeita do poder, na ideia de Kelsen, de indivíduo criador das leis que geram a “coisa” pública. São estas novas tentativas e pressões da sociedade civil de legitimar e garantir o sistema político democrático representativo que possibilitam tal abertura do próprio sistema. Não só canais de interação tradicional, mas também um novo espaço de sociabilidade está sendo utilizado. A internet vem sendo um recurso, junto a outros meios de comunicação, como forma de captar tais demandas da sociedade civil. Um exemplo é o próprio site da CLP, no qual existe possibilidade de discussões *on-line* e processos de envios de sugestão de Projetos de Lei.

Democracia digital

A presença da internet como alternativa à intermediação do instrumento da representação, constituindo uma computadorocracia (BOBBIO, 2006), permite o exercício da democracia direta, isto é, possibilita a cada cidadão transmitir o próprio voto a um cérebro eletrônico, uma hipótese que abre caminho para novas possibilidades na relação da sociedade civil com o sistema político. Em virtude de uma mudança “na interação e transparência entre governo e sociedade, pois amplia o espaço para que o fórum democrático tenha lugar”. (JAMBEIRO; SILVA, 2004, p. 153)

Dentro das novas possibilidades na relação entre sistema político e sociedade civil, uma ramificação recente do argumento liberal, apontada por Wilson Gomes (2005a), constitui-se sobre três expressões-chave: internet – esfera pública – democracia. Deste modo, cunham-se o verbete “democracia digital” e as outras formas semelhantes (democracia eletrônica, *e-democracy*, democracia virtual, ciberdemocracia, entre outras nomenclaturas). O tema vem ganhando espaço nos últimos dez anos, no que diz respeito à possibilidade que as novas tecnologias da informação e ferramentas de comunicação, tal qual o *site* da CLP, oferece à prática dos cidadãos em sistemas democráticos e à possibilidade de uma intervenção efetiva na tomada da decisão política referente à condução do Estado.

A introdução de uma nova infraestrutura tecnológica, entretanto, faz ressurgir fortemente as esperanças de modelos alternativos de democracia, que implementem uma terceira via entre a democracia representativa, que retira do povo a decisão política, e a democracia direta, que a quer inteiramente consignada ao cidadão. Estes modelos giram ao redor da idéia de democracia participativa e, nos últimos dez anos, na forma da democracia deliberativa, para a qual a internet é, decididamente, uma inspiração. (GOMES, 2005a, p. 218)

As infraestruturas tecnológicas abrem espaço para os dispositivos lógicos que permitem a interação via ferramentas *web* do cidadão que, na linguagem corrente das TICs, é comumente denominado de usuário¹³. Desta forma, as ferramentas *web* e as estruturas lógicas potencializam a realização da democracia digital, permitindo aos indivíduos interessados participar do jogo democrático. Para James Bohman (2004), a presença de uma mediação tecnológica é o que torna possível a existência de uma esfera pública nos complexos Estados Liberais. Assim, os *websites*, tais como os de instituições parlamentares, constituem-se como instrumentos em que o cidadão/usuário pode obter informação política atualizada, além de ter a oportunidade de participar de discussões políticas em fóruns *on-line*.

O primeiro ponto para a formação de uma esfera pública na *web*, segundo Bohman, deve existir na mediação tecnológica ou infraestrutura eletrônica das instituições parlamentares, um fórum *on-line* capaz de preservar o sentido básico de uma esfera pública. Desta forma, os fóruns *on-line* seriam um espaço social em que os participantes poderiam expressar suas questões e obter respostas, consolidando, por fim, sua própria opinião. O segundo ponto é que o diálogo e postagens no fórum *on-line* colaborem para as soluções das questões de interesse público e que todos os participantes tenham direitos iguais de argumentação e postagem.

Os fóruns *on-line* das instituições parlamentares tornaram-se um lugar útil para observar as oportunidades de aplicação da internet na participação. Estas ferramentas são ambientes em que os participantes, fora da rede, normalmente frequentam (STANLEY; WEARE, 2004), o que, em tese, facilitaria um diagnóstico sobre a eficiência de tais recursos nas discussões políticas e na ampliação de novos agentes sociais, visto que a crítica comum às ferramentas *web* são que tais ferramentas *on-line* apenas reforçam a participação dos indivíduos que já participavam em âmbito *off-line*. (NORRIS, 2003) Contudo, existem mensagens circulantes nos fóruns *on-line* que, embora incipiente,

¹³ Usuário é o navegador *web* que utiliza as ferramentas *web* e que, normalmente, é portador de um *login* e um *password*.

confirmam a presença de novos participantes, sobretudo em épocas de eleições, abrindo, para além das informações oficiais do governo ou de partidos políticos, espaços de discussões a partir de ferramentas *web*. (STANLEY; WEARE, 2004)

Esfera pública como palco de encontro da sociedade civil e sistema político

A Esfera Pública apresenta-se como arena discursiva para tratar os temas pertinentes à relação entre sociedade civil e o sistema político, como a proposta de canal *on-line* da CLP. (LORDÊLO, 2008) Sobre o conceito de Esfera Pública, faz-se necessária uma remissão à obra *Mudança estrutural da esfera pública*, na qual Jürgen Habermas apresenta a palavra, ou seja, a comunicação como requisito fundador de uma esfera pública: as demandas da sociedade civil apenas podem ser levadas em consideração quando expressas em enunciados. Estes são apresentados com o intuito de convencer os interlocutores, servindo-se de procedimentos demonstrativos chamados de argumentos ou razões, os quais se aceitam ou com os quais se contestam em discussões, debates, argumentações e raciocínios públicos. “Nesse sentido, chama-se esfera pública o âmbito da vida social que se materializa – em várias arenas, por vários instrumentos e em torno de variados objetos de interesse específico – em uma discussão constante entre pessoas privadas em público”. (GOMES, 2006)

Outro requisito importante da esfera pública é que as trocas públicas de argumentos sejam conduzidas com racionalidade: os anseios da sociedade argumentativamente expostos de forma leal e destinados a um consenso acerca das questões propostas. Assim, a participação na esfera pública significa comprometer-se a discutir sinceramente, expondo razões e considerando as razões apresentadas de forma argumentativa. A esfera pública deve estar protegida de influências não-comunicativas e não-rationais, tais como o poder, o dinheiro ou as hierarquias sociais. (LORDÊLO, 2008)

Assim, os *websites* das instituições parlamentares, tais como o da Comissão Legislativa de Participação (CLP) da Câmara dos

Deputados Federais do Brasil, que se configurem como uma esfera pública, estão destinados a garantir algo como uma espécie de debate ou discussão permanente dos argumentos apresentados em público, ou seja, a esfera pública é o âmbito da discussão em sociedade como exposição de argumentos privados, na qual, como ressalta Gramsci em *Note sul Machiavelli sulla politica e sullo stato moderno* (Maquiavel, a política e o estado moderno), os anseios da sociedade civil e o sistema político estão vinculados à compreensão dos seus valores historicamente construídos e estarão expostos em seus argumentos na arena de debate. (PORTELLI, 2002)

Esfera pública e a formação da opinião pública

A esfera pública é a arena fértil da formação discursiva da opinião e da vontade ou demandas coletivas. (HABERMAS, 1984) Com base no conjunto de regras apresentadas por Habermas em *Ética do Discurso*, somado à infraestrutura eletrônica, o pesquisador Lincoln Dahlberg (2005) utiliza os requisitos normativos habermasianos nas discussões em fóruns *on-line* para a construção de uma esfera pública na *Internet*. Os requisitos que Dahlberg aponta são:

- a) troca crítica de razões morais válidas – a deliberação envolve o engajamento na crítica das argumentações que são justificadas e não apenas defendidas;
- b) reflexividade – os participantes devem examinar criticamente seus valores culturais, pressupostos e interesses, assim como o contexto social amplo;
- c) reciprocidade – colocar-se no lugar do outro – os participantes devem tentar entender os argumentos dos demais a partir da perspectiva deles. Isso requer um comprometimento com o progresso do diálogo na medida em que os interlocutores ouvem respeitosamente uns aos outros;
- d) sinceridade – cada participante deve fazer um esforço sincero para fornecer toda informação relevante para um pro-

blema sob avaliação, incluindo informações a respeito das intenções, interesses, necessidades e desejos;

- e) inclusão e igualdade discursiva – todos os participantes afetados pela validade dos argumentos considerados estão igualmente autorizados a introduzir ou questionar qualquer afirmação. A inclusão pode ser limitada pelas desigualdades externas à discussão através de restrições formais ou informais ao acesso. A inclusão pode ser limitada também pelas desigualdades no discurso, em que alguém possua um discurso dominante e os outros se esforçam para ter suas vozes ouvidas;
- f) autonomia frente ao Estado e ao poder econômico – o discurso deve ser orientado para o interesse público e não conduzido pelo poder econômico ou político-administrativo.

Somente como base nestes requisitos, a esfera pública na internet teria o poder de formar a opinião pública (HABERMAS, 2005), sendo esta uma das principais funções dos *websites*, e ferramentas de interação, fóruns *on-line* e *chats* (doravante denominados de canais *on-line*) das instituições parlamentares.

Na arena discursiva, a *opinião pública* configura-se em duas características:

- a) opinião pública é consideração, modo de ver, uma convicção.
- b) opinião pública é formada pelo embate de argumentos racionais em uma discussão crítica na esfera pública. A opinião pública são os anseios expressados como posição extraída numa argumentação racional.

Os canais *on-line* da CLP colocam-se na pauta dos estudos de comunicação e política, sobretudo no que diz respeito à relação das novas tecnologias, das novas sociabilidades, da emergência de novos sujeitos sociais, dispostos a colocar suas demandas na agenda do sistema político.

As TICs pavimentam as condições materiais para o funcionamento de uma esfera pública ampla, ativa e com novos canais dis-

ponibilizados por instituições parlamentares, como a CLP, em que é possível sugerir projetos e debatê-los. Todos estes canais *on-line* serão utilizados por sujeitos sociais emergentes (na forma de organizações da sociedade civil, como regem as regras para utilização dos canais disponíveis pela CLP) junto às possibilidades de canais disponíveis pelo legislativo construir uma esfera pública *on-line* e uma nova democracia que combine mecanismos representativos, participativos e plebiscitários de decisão. (ALMEIDA, 2002)

Para construir esta arena *on-line*, negociada entre os atores emergentes da sociedade civil e as tradições seculares dos parlamentos (sistema político), é preciso viabilizar espaços e processos nesta arena *on-line* de interação para os diversos graus de interesse em participar da política:

- a) catalisar as demandas oriundas de conselho popular ou outra organização da esfera pública ou da sociedade civil, de opinião, mobilização ou de pressão;
- b) permitir uma abrangência de temas que contemplem as discussões em outros fóruns com temas em vigor nos meios de comunicação, debates e manifestações públicas de temas plebiscitários;
- c) permitir a expressão dos sentimentos da sociedade civil em fóruns temáticos sobre assuntos internos da sociedade política de relevância social, como eleições internas e CPIs.

Neste capítulo, procurou-se trazer um panorama geral sobre o conceito que envolve a relação sociedade civil e sistema político, contextualizando historicamente o seu aparecimento, e descrever o funcionamento dos atuais sistemas políticos nos Estados liberais. Em seguida, apontando o conceito de Bobbio (2006) de “democracia real” e a introdução da infraestrutura eletrônica e os efeitos na relação entre sociedade civil e sistema político.

O capítulo seguinte procurará traçar um panorama geral sobre a internet e os elementos e características deste meio de comunicação, bem como compreender a aplicação de recursos da internet nas práticas políticas.

A APLICAÇÃO DOS RECURSOS DA INTERNET PARA A PRÁTICA POLÍTICA

As relações entre sociedade civil e o sistema político apresentadas na primeira parte deste livro traçam os fundamentos teóricos básicos para o entendimento do processo, exibem como o cenário se configurou e evidenciam que essa relação é histórica; não existindo rupturas, mas sim um gradual surgimento de novos processos e canais de interação. Além de demonstrar que o princípio da inclusão de novos atores no sistema político democrático abre espaço para a aplicação da internet como meio de viabilização deste processo.

O atual capítulo demonstra como os canais de interação *on-line* se constituíram e foram aplicados às práticas políticas para ampliar as relações entre a sociedade civil e o sistema político. O levantamento de pontos relevantes da história da internet demonstra que, tanto para o uso militar quanto para o uso acadêmico, a rede sofreu adaptações ou surgiu como resposta a uma demanda específica. De forma diferente, a Comissão de Legislação Participativa faz uso da infraestrutura eletrônica, sem alterações pertinentes às práticas políticas nos canais de captação das demandas sociais, por meio de fóruns ou processos de recebimento das sugestões de leis via *e-mail*, para que eles cumpram seus objetivos.

A utilização da internet, na estrutura política, nos Estados Liberais Democráticos, como alternativa ou complemento na intermediação, aos instrumentos da representação está relacionada às características e possibilidades da própria internet e dos *websites*. Contudo, a aplicação da internet, bem como *websites*, fóruns *on-line* e outras ferramentas de interação entre a sociedade civil e o sistema político não foram construídas para a finalidade política. Mesmo sendo usadas para finalidades não previstas em sua criação, a internet e suas ferramentas de interação são vistas, por alguns autores (BOHMAN, 1996; DALBERG, 2005; HABERMAS, 2005), como uma aposta segura para viabilizar o exercício da democracia direta, o qual estabeleceria espaços para fóruns democráticos que permitam a interação e transparência entre governo e sociedade civil. (JAMBEIRO; SILVA, 2004)

Assim, a possibilidade de aplicação da internet como infraestrutura tecnológica para prática política gira ao redor da ideia de aplicar as ferramentas e recursos da internet em ferramentas e recursos de uma democracia com maior abertura para participação da sociedade civil. Os primeiros aspectos são a circulação de informação sobre o sistema político e a captação das demandas sociais.

A internet, como um conglomerado de redes em escala mundial de computadores interligados por meio de um esquema técnico denominado Protocolo de Internet (*Internet Protocol*), permite o acesso a informações e todo tipo de transferência de dados, incluindo as demandas provenientes da sociedade civil. Este aspecto de informação e troca de dados faz da internet a principal das Novas Tecnologias de Informação e Comunicação (NTICs), para renovar a relação entre sociedade civil e sistema político.

A INTERNET

O presente trabalho faz uso da história da internet com o intuito de apontar que a rede usada para as práticas políticas foi criada para um outro fim e com fortes investimentos. Assim, o conceito de internet está ancorado nas décadas de 1960 e 1970, período co-

nhecido pela Ciência Política como Guerra Fria¹. Neste período, os EUA e a ex-União Soviética travaram uma luta ideológica, política e econômica. O efeito, sem juízo de valor, é que, segundo o Instituto Internacional de Pesquisa sobre a Paz (Sipri), de Estocolmo, no auge dos investimentos militares, o governo norte-americano gastou 455 bilhões de dólares. Uma parte deste recurso foi utilizada para desenvolver um sistema de informação e troca de dados que, na visão do governo americano, ter um instrumento eficiente desta natureza representava uma virtude para o comando militar e não de um governo de Estado.

Assim, o governo norte-americano desenvolveu um sistema baseado em computadores militares para a troca de informações entre as bases militares com a capacidade de preservação dos dados circulante nesta rede, mesmo em caso de ataque nuclear. A resposta da *Advanced Research Projects Agency* (Arpa) ou Agência de Pesquisa de Projetos Avançados, uma subdivisão do Departamento de Defesa dos Estados Unidos para esta necessidade militar, foi a Arpanet, a Rede antecessora da internet. (ERCILIA; GRAEFF, 2008) A Arpanet era uma interconexão de computadores, estruturada por chaveamento de pacotes, permitindo a transmissão de dados em rede, em que as informações eram divididas em pequenos trechos dos dados ou “pacotes”. A divisão da informação garantia a integridade da informação e, caso uma das conexões da rede sofresse um ataque inimigo, o tráfego automaticamente seria encaminhado para outras conexões. Desta forma, os dados valiosos do governo norte-americano estariam compartilhados em vários servidores. Embora a Rede Norte-Americana nunca tivesse sofrido ataque, a constatação da eficácia da Arpanet foi feita, Pós-Guerra Fria, na Guerra do Golfo (1991), em virtude da dificuldade de os EUA encontrarem para destruir a rede de comando do Iraque, que fazia uso do mesmo sistema.

¹ A Guerra Fria é definição atribuída ao período de conflito político-ideológico entre os Estados Unidos (EUA), locomotiva do sistema capitalista, e a União Soviética (URSS), propagadora do socialismo, compreendendo o período entre o final da Segunda Guerra Mundial (1945) e a extinção da União Soviética (1991).

A constatação da eficácia do sistema, descentralizado para circulação de informações, ou seja, policentrado, não-hierarquização das conexões ou nós (modelo do rizoma) constituiria uma das mais importantes características que seria herdada pela internet. Assim, a Arpanet passou a ser utilizada pelas áreas de pesquisas científicas das universidades. “Com isso, a Arpanet começou a ter dificuldades em administrar todo este sistema, devido ao grande e crescente número de localidades universitárias contidas nela”. (ROCHA, 2008) Assim, a solução foi a mesma dos arquivos que eram compartilhados na Rede, a divisão.

Dois grupos foram organizados: a Milnet (rede militar), que possuía os endereços militares, e a nova Arpanet, que possuía os não-militares. A criação de um ambiente não militar permitiu o desenvolvimento da rede. Desta maneira, além dos pesquisadores das universidades, os alunos e até amigos dos usuários da rede “tiveram acesso aos estudos já empreendidos e somaram esforços para aperfeiçoá-los”. (ROCHA, 2008)

A lógica do aperfeiçoamento promovido por novos usuários sobreviveu à Arpanet e se proliferou na internet. Para tanto, dois processos foram de fundamental importância. Em janeiro de 1983, a Arpanet mudou seu protocolo de NCP para TCP/IP. Em 1985, surge o Protocolo de Transferência de Arquivos (FTP), como a própria denominação diz, são os processos de transferir arquivos em *uploads* e *downloads* pela rede. (ERCILIA; GRAEFF, 2008)

O sociólogo espanhol e estudioso da rede Manuel Castells afirmou em seu livro *A galáxia da internet* (2003) que “A Internet é, acima de tudo, uma criação cultural” (CASTELLS, 2003), principalmente pela contribuição de jovens da contracultura, ideologicamente engajados ou não em uma utopia de difusão da informação, formando a atual internet. Outra contribuição importante são as redes conectadas pelo endereço IP na internet, que se comunicam para que todas possam trocar de dados. Por meio da National Science Foundation (NSF), o governo norte-americano investiu na criação de *backbones* (espinha dorsal), ou seja, poderosos computadores conectados, com capacidade de dar vazão a grandes fluxos de dados por meio de ca-

nais em fibra óptica, elos de satélite e elos de transmissão por rádio. (ROCHA, 2008)

Somado às contribuições dos jovens da contracultura e dos investimentos maciços em *backbones*, uma última contribuição consolidou os aspectos da internet atual. A contribuição do cientista Tim Berners-Lee e do Conseil Européen pour la Recherche Nucléaire (CERN) – Centro Europeu de Pesquisas Nucleares, que criaram a World Wide Web (www), inicialmente interligando sistemas de pesquisas científicas e, posteriormente, acadêmicas, interligando universidades. (ERCILIA; GRAEFF, 2008) A rede coletiva teve uma maior expansão no acesso a partir dos anos 1990.

Berners-Lee publicou dois anos depois de ter criado o HTML², em 23 de agosto de 1991, um projeto para a World Wide Web, o HTTP³ e as primeiras páginas *web* no Cern na Suíça. Em 1993, foi disponibilizado o navegador Mosaic 1.0 e, ao final de 1994, o acesso à internet já era público. (ERCILIA; GRAEFF, 2008)

Em 1996, o termo internet já era expresso de forma comum, em especial nos países desenvolvidos, referindo-se, na maioria das vezes, a World Wide Web (WWW). Contudo, ao contrário do que normalmente era e é aplicado, internet não é sinônimo de World Wide Web. O WWW é parte da internet, faz uso da hipermídia na formação básica e é um dentre os muitos serviços oferecidos na internet. De acordo com dados do próprio governo americano, de março de 2007, a internet é usada por 16,9% da população mundial, que representa em torno de 1,1 bilhões de pessoas.

² HTML (acrônimo para a expressão inglesa HyperText Markup Language, que significa Linguagem de Marcação de Hipertexto) é uma linguagem de marcação utilizada para produzir páginas na Web. Documentos HTML podem ser interpretados por navegadores. A tecnologia é fruto dos padrões HyTime e SGML.

³ HTTP (acrônimo para Hypertext Transfer Protocol, que significa Protocolo de Transferência de Hipertexto) é um protocolo de comunicação (na camada de aplicação segundo o Modelo OSI) utilizado para transferir dados por *intranets* e pela World Wide Web. Normalmente, este protocolo utiliza a porta 80 e é usado para a comunicação de sítios *web*, comunicando na linguagem HTML. Contudo, para haver comunicação com o servidor do sítio, é necessário utilizar comandos adequados, que não estão em linguagem HTML.

WEBSITES

O termo “site”, em inglês, tem exatamente o mesmo significado de “sítio” em português. Ambos têm sua raiz no termo latim *situs* (lugar demarcado, local, posição). Em princípio, este termo designa uma propriedade rural de modesta área, comumente usada para lazer ou lavoura. (MENDONÇA, 2006) Para designar um sítio virtual, foi aplicado, em inglês, o termo *website*. Assim, pode-se dizer que *website* é um conjunto de páginas virtualmente localizado em algum ponto da *web*, acessíveis com base em protocolo HTTP. Esta definição é aplicada a *site*, que nada mais é que a abreviação de *website*⁴.

Um *site* ou sítio é um conjunto de páginas *web* e o conjunto de todos os *sites* públicos disponíveis constitui a *World Wide Web*. As páginas num *site* são organizadas a partir de um endereço eletrônico básico denominado URL, no qual fica a página principal, e as demais páginas residentes em um mesmo diretório de um servidor. As páginas são organizadas dentro do *site* numa hierarquia associada a uma URL, embora os *hiperlinks* entre elas controlem o modo como o usuário percebe a estrutura global, modo normalmente distinto da aparência da estrutura hierárquica dos arquivos do *site*. (LEÃO e MACHADO, 2006)

A denominação *World Wide Web* foi sugerida pelo próprio Tim Berners-Lee, criador da rede. A denominação teve como base uma comparação com uma teia, “web”, em inglês. Cada nó ou conexão dessa teia é um local (virtual) onde há hipertextos. Como a palavra inglesa para local é *site*, quando um usuário desejava se referir a um local da teia, era comum utilizar o termo *website*. Assim, um novo nome foi utilizado para designar esse novo conceito de nó onde há um conjunto de hipertextos: *website*. (LEÃO e MACHADO, 2006)

⁴ Na aplicação em português, o termo tem dois significados para a tradução do conceito. A mais difundida, em Portugal, respeita a dualidade do termo original e traduz *site* por sítio - ou, se o contexto não for suficiente para o entendimento, por sítio na internet ou sítio na *web* ou ainda *websítio* (exatamente como no inglês). (MENDONÇA, 2006) O segundo significado, mais comum no Brasil, adotou simplesmente o estrangeirismo *site* para se referir aos sítios virtuais, mantendo sítio para os reais. Alguns escritores, como Millôr Fernandes, sugerem uma terceira opção, “saite”. (MENDONÇA, 2006)

Os *websites* cumprem, no sentido normativo associado à ideia de partilha de informação, uma noção primária da palavra comunicação. Visto que uma partilha de informação necessita de um emissor e um receptor, em um *website*, nem o emissor e nem o receptor são fixos e nem unitários, estão sempre em expansão. A ampliação de emissores e receptores está intimamente relacionada ao sentido funcional da comunicação em virtude dos conceitos de transmissão e difusão.

O desenvolvimento dos meios do acesso à informação por meio de *websites* e suas estruturas de bancos de dados ampliam o sentido funcional da comunicação, pois permitiu uma disponibilização maior do que a ocorrida com o livro e, posteriormente, com a imprensa. Entretanto, o aumento da informação disponível e acessível acabou por causar uma entropia no sistema, levando à dissociação dos conceitos de transmissão e partilha. (DEFLUER, 1993) Como refere Dominique Wolton (2000), “a difusão deixou de ser uma condição natural de partilha já que a comunicação funcional passou a remeter mais para a troca de informação no seio de sociedades complexas e para a divisão do trabalho”. Esta especialização contraria o conceito de partilha, associado à universalidade da comunicação. (WOLTON, 2000)

“A *web* vem relançar a ligação ontológica entre os sentidos normativo e funcional da comunicação pela necessidade de organizar a grande quantidade de informação disponível”. (CANAVILHAS, 2004) Os portais são uma tentativa de unificar os conceitos partilha e difusão. As ferramentas de busca, como o Google, o Yahoo ou o Altavista, permitem a pesquisa por palavra e por sintagma, oferecendo uma organização vertical que sublinha o sentido normativo do processo. (CANAVILHAS, 2004) “A organização temática simplifica o acesso a quem procura aquela informação e facilita a navegação para os que só acidentalmente passam pela página, auxiliando, assim, a partilha com elementos externos ao grupo sócio-profissional ao qual se destinava”. (CANAVILHAS, 2004)

CARACTERÍSTICAS DA REDE

“A Rede é o termo informal que designa as redes de computadores interligadas, empregando a tecnologia de Comunicação Mediada por Computador (CMC) para associar as pessoas de todo o mundo na forma de debates públicos”. (RHEINGOLD, 1997) Contudo, tais debates não são necessariamente de caráter político, porque, como foi afirmado anteriormente, os atores sociais e o sistema político fazem uso de recursos ou ferramentas da *web* para fins políticos ao invés de criá-los e ajustá-los. Assim, a Rede que se faz uso conserva o princípio da Arpanet de ser um modelo do rizoma ou policentrado. Isso permite uma comunicação multilateral, produzindo conexões e interações de sentido entre os usuários da Rede. Esta noção é comumente conhecida por noção de comutação. (ROCHA, 2008)

Segundo Pierre Lévy (1993), a Rede permite uma navegação ou acesso básico de informação em duas formas: a caçada e a pilhagem. A primeira se aplica quando são utilizadas formas de encontrar um objeto específico, uma pessoa, um artigo, um livro, um CD etc. A segunda, quando uma informação conduz a uma outra, que não necessariamente pertença a um mesmo tema ou assunto. A pilhagem é comumente conhecida no campo da comunicação como uma navegação hipertextual.

Uma peculiaridade são os números de popularização da Rede frente a outros meios de comunicação. O rádio demorou trinta e oito anos para alcançar a marca de cinquenta milhões de usuários; já a televisão, treze anos. A *web* alcançou tal feito em apenas quatro anos. Um número signficante não só na quantidade de usuários, mas também no tempo decorrido para atingir tal marca. (MOURA, 2003)

A rede permite uma utilização multimídia. Tal característica refere-se à convergência dos formatos das mídias tradicionais (texto, imagem, vídeo e som) na disponibilização dos *websites* na rede.

A interatividade, que é o recurso normalmente reconhecido como característica necessária para a internet ser uma alternativa para aplicação da democracia direta. A informação *on-line* possui a capacidade de fazer com que o usuário se sinta mais diretamente pertencendo

cente ao processo de construção da informação em fluxo nos *websites*, pois ele pode participar: por *e-mail*, *chats*, enquetes: votação sobre temas polêmicos; construção da própria informação por meio da navegação hipertextual.

Outra característica é a hipertextualidade. A construção de caminhos por meio de *links* possibilita a interconexão de informações com profundidade e contextualização. A construção de informação por uma navegação hipertextual colabora para a formação de um conteúdo customizado ou personalizado.

A memória por meio de bancos faz da internet uma forma técnica e economicamente viável de acumular informações diferentes de qualquer mídia anterior. A memória na rede é dinâmica e em expansão, em virtude da característica de instantaneidade ou atualização contínua, o que possibilita o acompanhamento contínuo em torno do desenvolvimento dos assuntos de maior interesse por parte do usuário.

A interatividade

Embora a interatividade seja uma das principais características da internet, ela não é uma característica recente, desde a década de 30 do século XX, aplicava-se o termo interatividade. De acordo com Machado (1997), Brecht se referia à interatividade como um processo de inclusão democrática com a participação dos cidadãos no sistema radiofônico alemão.

A interatividade refere-se à ação mútua que é exercida entre duas ou mais pessoas, duas ou mais coisas, estabelecendo a reciprocidade por meio da utilização ou acoplamento de entradas (*inputs*) e saídas (*outputs*). Esta característica é relacionada a um dos aspectos mais singulares dos *websites* e aflora muitas defesas para aplicação do recurso na política, com o intuito de ampliar a presença da sociedade civil no sistema político.

Na internet, a interatividade refere-se ao caráter aberto das informações em fluxo que os usuários podem acessar, estabelecer relações e interferir em documentos, registrando suas opiniões, transfor-

mando a informação, e dando dinamismo ao processo de construção da informação.

O termo interativo é aplicado hoje para as mais diversas designações, muitas vezes de forma equivocada. “Parece-nos que qualquer coisa que exija uma resposta ou acione um controle é tomada como interativa”. (MOURA, 2003, p. 3) Desta maneira, “[...] um termo tão ‘elástico’ corre o risco de abarcar tamanha gama de fenômenos a ponto de não poder exprimir mais coisa alguma”. (MACHADO, 1997, p. 144)

A variação ou mutabilidade é o princípio que rege a interatividade. A informação ou conteúdo disponível ao usuário é aberto ou inacabado, receptível à colaboração e ajustes em um processo que demanda reciprocidade e colaboração. Assim, a interatividade na rede apresenta como aspectos marcantes: “a não-linearidade, o acesso, o jogo, o lúdico, a possibilidade de o usuário ser um co-criador, interferir ou complementar o trabalho, o projeto, inserindo suas visões, mais informações ou criações”. (MOURA, 2003, p. 3)

A interatividade na rede se define a partir do momento em que a informação ou conteúdo dos *websites*, ou outro serviço da Rede, retorna ao usuário em consequência de ações e decisões durante a manipulação de tal informação ou conteúdo. É com base neste processo de interação do usuário que “[...] incontáveis versões virtuais vão brotando na mesma medida em que o receptor se coloca em posição de co-autor. Isto só é possível devido à estrutura de caráter hiper, não-sequencial, multidimensional que dá suporte às infinitas opções de um leitor imersivo”. (SANTAELLA, 2000, p. 8)

Especificamente nos *websites*, a interação do usuário se faz por meio de conexão com usuários e *links*, possibilitando o acesso às imagens, sons, textos e vídeos. Para Derrick de Kerckhove (1997), a interatividade se constitui a partir do clique, sendo a rede o prolongamento, em forma de rizoma, como resposta em tempo real e em escala global, o clique que ativa toda uma sequência de informação e conteúdos, como a navegação denominada de pilhagem por Pierre Lévy. Portanto, segundo Kerckhove (1997), os processos interativos podem

ser constituídos pela capacidade de acessar informações à distância e explorar caminhos não-lineares de hipertextos na rede:

a telepresença e a ação em tempos remotos; os ambientes inteligentes com sistemas de agentes e ambientes que simulam vida e se auto-organizam; a participação em comunidades virtuais; a imersão em ambientes multi-usuários; o envio de mensagens; as ações colaborativas; a ação em espaços remotos. (MOURA, 2003, p. 4)

Por meio da ação colaborativa dos multiusuários operando os conteúdos abertos disponíveis na rede que, segundo André Lemos (2002), ocorre uma “utilização criativa dos conteúdos”. Desta maneira se configuram “[...] estruturas de inscrição subjetiva na dimensão amorfa do cotidiano, formas de leitura e de escrita, formas de virtualização e de atualização sucessivas”. (LEMOS, 2002)

Para André Parente (1999), todos estes processos interativos estão estabelecidos em níveis de interatividade. Assim, não existe apenas um tipo de interação, e deve-se ter uma visão cautelosa com a interatividade do simples “clique”, pois pode levar à categoria de processos que parecem interações primárias, como acionar a chamada de um elevador ou até mesmo tocar uma campainha de uma residência.

Os elementos da interatividade dizem respeito aos processos para a construção do hipertexto presentes na interface da navegação e na arquitetura da informação em um *website*. Os elementos de interatividade em um *website* se estabelecem através dos *links* e *hiperlinks*, que basicamente são estruturas de navegação presentes na interface de um *website*.

Os *links* ou *hiperlinks* podem ser internos e externos, dando acesso a uma distinta informação ou a um grupo de informações.

Podem ocorrer através de hotlinks, hotwords, pop-ups, botões; barras e menus de navegação sejam móveis, portáteis, dinâmicos ou estáticos; jogos das mais diversas espécies e complexidades; as possibilidades de escolha e alteração da localização dos elementos da interface, como

por exemplo: posicionar o melhor local do menu; alterar as cores das áreas, figuras e fundo; alterar a tipografia; es-
colher movimentos e arrastar objetos do site. (MOURA, 2003, p. 6)

Somados a este existem os elementos denominados de relaciona-
mento, apontados anteriormente, tais como: canais de *e-mails*; acesso
a bancos de dados e a ferramentas que possibilitem a participação da
sociedade civil em fóruns *on-line*, listas de discussão, *chats*, cadernos
de registros, os diversos tipos de *blogs*. (MOURA, 2003)

Todos estes elementos descritos da interatividade, em sua tota-
lidade, ressaltam o aspecto dinâmico e participativo que não tem re-
gras ou dimensões físicas, os quais estão disponíveis de forma aberta
à manipulação em caráter não-linear, combinando dados de diversos
tempos e culturas em várias possibilidades de expressão, permitindo a
partilha e a personalização ou customização de conteúdos e até mes-
mo ferramentas, disponíveis para ampliar a relação da sociedade civil
com o sistema político.

A interatividade é um elemento fundamental pertencente à in-
ternet que é aplicado à prática política basicamente por dois pontos:

- a) segundo Marilena Chauí (apud LEFORT, 1981), a democra-
cia como uma forma de governo que está sempre se reinven-
tando por meio de embates entre o sistema político e a so-
ciedade civil necessita de recursos que ampliem os canais de
interação. A interatividade, na perspectiva de André Lemos
(2002), possibilitaria a utilização das informações políticas
na rede, permitindo uma “utilização criativa dos conteúdos”
pela sociedade civil e pelo sistema político. Assim, pode-se
considerar a interatividade como a condição essencial para o
desenvolvimento de projetos no campo político;
- b) o segundo ponto é a possibilidade de viabilizar uma maior
presença da sociedade civil no sistema político. Além de
permitir a contínua agregação de novos agentes sociais no
processo porque a presença de novos atores sociais permite
o cruzamento de novos dados de diversos tempos, locais e

culturas em várias possibilidades de expressão em sociedades complexas.

Memória

A memória, assim como a interatividade, também é uma característica importante para a aplicação dos recursos da internet para as práticas políticas, por meio da memória dos bancos de dados dos servidores da rede. As informações acumuladas pelos *uploads* e pela manipulação dos conteúdos e informações disponíveis na rede faz da *internet* uma memória coletiva de caráter global, com uma peculiaridade frente a outros inegáveis bancos de informações, como as bibliotecas públicas, o acesso imediato. Contudo, segundo Gordon Bell (apud CANAVILHAS, 2004), existem pelo menos quatro características com possibilidades de dificultar a preservação da memória na internet:

- a) longevidade do suporte – a primeira barreira tenta rever o suporte em que são armazenados os conteúdos e informações. A experiência e observação de relíquias históricas e livros em bibliotecas públicas demonstram que, em certas condições, o papel, como suporte de informações (textuais ou imagéticas), pode resistir por séculos. A película fílmica preserva a informação por décadas. Contudo, os atuais formatos digitais, tais como: disco rígido (HD), memória flash, DVD, CD e disquetes, embora careçam de pesquisas mais aprofundadas sobre a sua longevidade e condições de preservação, comumente são vistos como suportes que duram de 10 a 20 anos. Não só apenas a desmagnetização dos formatos, que comumente ocorrem com os usuários, mas o principal fator é a obsolescência. Segundo Gilles Lipovetsky (1989), o ritmo acelerado da produção do novo, que contamina a indústria da tecnologia da informação e comunicação, produz uma série de recursos e novos meios que vão deixando obsoletos os anteriores, muitas das vezes sem a possibilidade de comunicação entre os formatos antigos e novos. Assim, com

quebra de comunicação entre formatos de armazenamento de arquivo ou suporte, informações que podem estar preservadas em suportes já obsoletos se tornam inacessíveis. Os conteúdos digitais obrigam conversões para novos formatos porque os antigos formatos desaparecem muito rapidamente e cada vez mais acelerado. (LIPOVETSKY, 1989) Exemplo da superação de formatos que criam informações preservadas adequadamente e com segurança em suporte de informações inacessíveis são os disquetes de 1.44 MB, que hoje é um suporte em processo de obsolescência. Para os usuários de Macintosh, já é obsoleto, pois as máquinas da Apple não têm entrada para tal suporte;

- b) acesso – o acesso à informação deve ser imediato e amplo. Contudo, existem situações que necessitam restrições de acesso. No caso das informações de caráter pessoal, é necessário preservá-las do domínio público, preservando a individualidade mesmo na rede. Outra questão mais relevante é a preservação da produção intelectual, por meio de algum controle e sobre o acesso e utilização dos conteúdos disponíveis nos *websites*, armazenados em bancos de dados;
- c) ferramentas de pesquisa para informação não-textual – a pesquisa de informação não-textual é uma barreira a ser superada para a recuperação de conteúdos imagéticos na rede. Mesmo ferramentas como o “Google imagens” categoriza as imagens por textos relacionados na denominação da imagem, indexação ou do conteúdo do *site* em que a imagem se encontra. Tais ferramentas não analisam os conteúdos das imagens, as pesquisas são relacionadas comumente ao nome do arquivo. No caso de imagens em movimento, o uso da indexação do arquivo é mais corrente visto o grau de dificuldade em analisar de 12 a 30 *frames* por segundo. Desta forma, tais arquivos são catalogados numa tipologia genérica, sendo impossível referir todos os pormenores de cada *frame* do bloco de imagens. (NIELSEN, 2000) É essencial que as mensagens visuais guiem a ferramenta na procura de informação;

- d) usabilidade – para o uso dos bancos de dados digital, armazéns das informações da rede devem responder, segundo Memória (2003) e Nielsen (2000), a “três perguntas fundamentais dos usuários: (i) onde estou? (ii) Onde estive? (iii) Onde posso ir?”. (SOUZA, 2007, p. 114)
- e) Estas três questões são de ordem técnica, mas devem ser consideradas na definição da arquitetura da informação e na sintaxe dos sistemas de busca porque a função de qualquer sistema de recuperação de informação é permitir que o indivíduo cumpra um processo interativo completo sem que se registre qualquer *breakdown* (*interrupção*). Assim, o usuário deve acessar as informações desejáveis de forma amigável.

A popularização da internet, por meio da *www*, uma interface amigável, ampliou o acesso à informação, em especial, pela superação das barreiras do espaço e do tempo (instantaneidade). Superação esta que ampliou o acesso para uma escala global na medida em que a informação passou a estar disponível na *web*. Contudo, os bancos de dados permitiram que as ferramentas de pesquisa se tornassem mais eficazes e sofisticadas: por meio de uma simples busca, passa a ser mais rápido e mais preciso conseguir acessar a informação disponível nas milhares de páginas na *web*. Assim, a internet torna-se uma memória social, dinâmica, organizada e navegável; e é esta aplicação da característica da memória que as práticas políticas fazem uso como local de armazenamento acessível da informação política. Entretanto, a Comissão de Legislação Participativa não aplica em seus fóruns *on-line* esta característica de memória; muitos debates realizados são retirados do *website* da comissão depois de um determinado tempo após serem realizados.

WEBSITES APLICADOS À POLÍTICA

Muitos dos mecanismos e recursos da internet são empregados nos *websites*, para identificar quais recursos da internet são aplicados para a prática política. Na relação sociedade civil e sistema político, faz-se necessário dividir o *website* em quatro *designs*: (i) Design estru-

tural; (ii) Design informacional; (iii) Design de entrega e (iv) design de interatividade. (SOUZA, 2007)

Design estrutural

O design estrutural está relacionado à navegabilidade, que é a organização dos *links* em *menus* para permitir o acesso à informação por parte da sociedade civil. Para tanto, é necessária uma série de recursos para garantir uma adequada navegação em um *website*. Assim, é importante o uso de *website* para a prática política de permitir uma interface amigável para que o usuário consiga facilmente transitar pelas informações disponíveis no *site* das instituições do sistema político.

Outro elemento importante do *design* estrutural é a acessibilidade. O *website* destinado à prática política deve ser possível de ser acessado de qualquer navegador, além de conter adaptações para os portadores de necessidades especiais. Os recursos que permitem a usabilidade devem garantir um carregamento sem demora dos *websites*, evitando recursos multimídias que pesam a página. Assim, o cuidado com *design* estrutural organiza a navegabilidade, acessibilidade e usabilidade para maximizar o acesso à memória e às interações nos *websites* de instituições do sistema político.

Design informacional

O *design* da informação está relacionado ao conteúdo disponibilizado para os atores da sociedade civil. Na elaboração da arquitetura da informação, em *sites* de práticas políticas, é comum a disponibilização de informações que permitam a transparência dos atos públicos de forma a garantir à sociedade civil formas de exercer o controle social das ações do sistema político (orçamentos, agenda dos representantes, relatório de atividade de parlamentares etc.).

Um satisfatório *design* informacional deve dar conta de uma permanente atualização de uma parte significativa dos conteúdos disponibilizados no *site* para que o usuário retorne com mais frequência ao *website* das instituições do sistema político. A linguagem aplicada

às informações e ao conteúdo dos *sites* deve ser objetiva, sucinta e ter uma diagramação gráfica que permita uma fácil leitura.

O *design* informacional deve dar conta também de uma estrutura para recuperação da informação porque o usuário deve acessar a informação desejada sem dificuldades. Para tanto, ferramentas comuns estão disponíveis na rede, como sistema de ferramentas de buscas, mapa do *site* (que permite uma ideia geral dos conteúdos disponíveis no *site*) e página com repostas às perguntas mais frequentes (FAQ). (SOUZA, 2007) Assim, o *design* informacional de um *website* vai cuidar da adequada linguagem do conteúdo do *site*, bem como a sua recuperação, ou seja, o acesso à memória do *website*, das instituições do sistema político.

Design de entrega

O *design* de entrega é o recurso que disponibiliza serviços para que a sociedade civil possa emitir informações documentadas, como petições, sugestões de lei, entre outras, sem precisar de meios complementares, como correio, fax ou telégrafo. Tais recursos de entrega permitem, em *websites* de práticas políticas pertencentes ao sistema político, como o *website* da Comissão de Legislação Participativa, disponibilizar processos de coleta das demandas coletivas, provenientes da sociedade civil. Um exemplo é o processo de envio de sugestão de projetos de leis, que a comissão disponibiliza em seu *site* para entidades da sociedade civil.

Design interativo

Design interativo são os recursos que permitem a interação e a participação da sociedade civil nos *websites* de instituições do sistema político. Os recursos interativos devem permitir a troca de informações entre os diversos usuários que acessam o *website*. Os usuários do *website* devem ter à sua disposição possibilidades de participarem da criação da rede de informação em fluxo, ou seja, dispor de recursos para manipular ou complementar os conteúdos disponíveis na memória do *website*. (SOUZA, 2007)

Em *websites* de finalidade política, tais recursos devem estar visíveis, disponíveis na primeira página ou possuir um caminho de acesso fácil de ser encontrado. Os recursos disponíveis são *chats*, fóruns *on-line*, entre outros.

A divisão das características de um *site* que podem auxiliar a prática política será melhor discutida no Capítulo 4. A antecipação pretende servir de elo para o próximo item que identifica situações da democracia real, as quais podem ser relacionadas com as características dos *websites* para viabilizar uma melhor interação e participação da sociedade civil com o sistema político.

SITUAÇÕES POLÍTICAS PARA OS *WEBSITES*

Com base nos conceitos de Norberto Bobbio (2006), localizado no Capítulo 2, sobre a democracia operacional, que apresentam elementos constitutivos do sistema político das atuais democracias liberais em que os *websites* e as ferramentas de interação podem ser aplicados como meio de viabilizar a ampliação da participação da sociedade civil no sistema político, principalmente em *websites* das instituições historicamente criadas para este fim, que são os parlamentos.

A primeira situação a ser observada é a formação política do cidadão não-educado. A formação deficitária dos indivíduos nos Estados Liberais sobre os assuntos políticos torna-se um motivo de exclusão dos processos de tomada de decisão em virtude da especialização dos temas a serem debatidos, abrindo espaço para os especialistas e os representantes na condução da coisa pública. Para Stuart Mil (1980), não criar recursos para educar politicamente o cidadão transforma-o em sujeito passivo.

Para esta primeira situação, os *websites* destinados a práticas políticas dispõem de recursos do *design* informacional para disponibilizar conteúdos para este público específico, além de recursos do *design* interativo e de entrega para criar situações de captação das demandas desta parcela da população, como *chats* e fóruns (*design* interativo); e formulários de sugestões políticas (*design* de entrega).

Outra situação é a sociedade pluralista. Segundo Bobbio, a sociedade real é pluralista, fracionada em interesses concorrentes, ou seja, está dividida em grupos de interesses sobre os interesses da sociedade como um todo. Para minimizar o favorecimento de grupos de interesses que vão de encontro aos interesses sociais, são necessários espaços nos *websites* das instituições parlamentares, onde os temas possam ser debatidos abertamente e que todos os concernidos possam ter direitos de expor seus pontos de vista. Uma ferramenta para esta finalidade podem ser tanto os *chats* como os fóruns *on-line*.

Norberto Bobbio (2006) ainda faz uma ressalva sobre os interesses, denominados de “revanche dos interesses”. A questão é: como seria identificar em um debate ou em uma posição defendida o que é público e o que privado? Ou ainda entre interesse geral e a combinação de interesses particulares que se acordam entre si em detrimento de outros? Este ponto, na prática política, é bastante delicado. A aplicação de recursos da rede, por meio dos *websites*, estaria relacionada ao *design* informacional e ao *design* interativo. Assim, as propostas e matérias em trâmites ou votação estariam disponíveis para a modificação por parte de outros usuários ou grupos. Desta maneira, ocorreria uma “utilização criativa dos conteúdos” propostos. (LEMOS, 2002)

Outra situação-chave apresentada por Bobbio é a persistência das oligarquias, visto que a perspectiva do ideal democrático seja a eliminação do que se convencionou chamar de governo de poucos. Segundo Joseph Schumpeter (1984) e Macpherson (1988), as oligarquias fazem parte do jogo democrático nas atuais democracias porque estão representadas em grupos de interesses concorrentes. Assim, os *websites* aplicados ao jogo político, pelas instituições parlamentares, não teriam o objetivo de eliminar ou identificar as elites nos espaços de tomada da decisão política. O papel de tais *websites*, neste caso, seria igual à anterior, visto que as oligarquias são grupos de interesses que podem apresentar propostas ou sugestões, ao sistema político, de interesse particular. Assim, cabe aos *websites* parlamentares dispor de estrutura que permita a modificação ou reconstrução do fluxo de informação das sugestões e propostas de qualquer entidade da sociedade civil, sem distinções.

A quinta situação que constitui as democracias em Estados Liberais é o espaço limitado. Os espaços onde ocorrem as decisões definitivas são limitados às próprias instituições em que os autorizados a decidir, no atual cenário, são os representantes e não os cidadãos do Estado. A estes cabe o papel de eleger e fiscalizar. A esta situação a resposta tecnológica está relacionada à visibilidade dos atos públicos, como espaços nos *websites*, para prestação de contas dos atos do sistema político. Além da disponibilização de canais do *design* de entrega para captar as demandas e sugestões da sociedade civil, desta forma ampliando o espaço onde ocorrem as decisões do Estado Liberal.

Assim, a identificação de aspectos da internet, reproduzidos nos *websites*, foi traduzida para a prática política como: possibilidade de participação pela superação dos constrangimentos do espaço/tempo; pela interatividade e conteúdos abertos; pela informação armazenada em bancos de dados e acessíveis; pelos recursos que permitem a prestação de contas, pelo sistema político, à sociedade civil.

De forma interessante, tais recursos casam como respostas teóricas aos limites e barreiras das atuais democracias liberais. Por essa razão, os *websites* e as ferramentas vão abrindo caminho para constituir a internet como solução das dificuldades de se realizar uma democracia liberal plena, além de colaborar decisivamente para o imaginário da democracia direta.

Para James Bohman (2004), os *websites* e as ferramentas tornam possível a existência de uma esfera pública nos complexos Estados Liberais. Para tanto, o primeiro ponto para a formação de uma esfera pública na *web* seria a existência de um fórum *on-line*, o qual seria um espaço social onde os participantes poderiam interagir entre si, consolidando, por fim, sua própria opinião. O segundo ponto é que o diálogo e postagens no fórum *on-line* colaborem para as soluções das questões de interesse público desde que todos os participantes tenham direitos iguais de argumentação e postagem. Assim, o *design* interativo e a informação aberta seriam os recursos necessários para aplicação do *website* de forma satisfatória nas práticas políticas.

Para Lincoln Dahlberg (2005), uma esfera pública *on-line* deve estar ancorada nos requisitos normativos de Jürgen Habermas, que

podem ser traduzidos nos *design* estrutural e de interatividade de um *website*. Assim, a “troca crítica de razões morais válidas”, bem como a “reflexividade, reciprocidade e sinceridade” necessitam de recursos provenientes do *design* interativo, enquanto a “inclusão e igualdade discursiva e a Autonomia frente ao Estado e ao poder econômico” necessitam de regras e procedimentos de uso dos recursos interativos provenientes do *design* estrutural, em especial a acessibilidade e a usabilidade.

Assim, as TICs pavimentam as condições materiais e teóricas para a solução de questões da política, mesmo não sendo a rede criada e nem ajustada para este fim. Em muitos casos, pode-se dizer que foram as práticas políticas e o modo de relação entre sociedade civil e o sistema político que tiveram que se adaptar.

O presente capítulo contempla os desdobramentos da *internet* e suas características que foram migradas para as instituições e práticas políticas. O capítulo seguinte procurará conceituar a Comissão Legislativa de Participação (CLP), contextualizar os seus procedimentos e como essa instituição do sistema político aplica os recursos da *web* para a interação com a sociedade civil.

A COMISSÃO PERMANENTE DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA (CLP)

As características e desdobramentos da internet apresentadas no segundo capítulo deste trabalho traçam os pontos e recursos teoricamente possíveis de serem aplicados à prática política. No atual capítulo, o objetivo é compreender a história da Comissão Permanente de Legislação Participativa (CLP), suas influências e seus objetivos. Além de demonstrar os processos, números, entidades participantes da comissão e os meios de comunicação com a sociedade civil. Pois é esta comissão, como instituição do sistema político, que faz uso da internet e seus recursos para captar as demandas coletivas da sociedade civil. Em seguida, identificar informações relevantes para os próximos capítulos, os quais serão destinados à análise do *site* da CLP como unidade de informação e as ferramentas e processos de comunicação disponíveis no *site*: fóruns, sistema de acompanhamento, envios de sugestão de proposta de lei.

A experiência legislativa brasileira de criar um canal *on-line* de interação entre o sistema político e a sociedade civil foi iniciada pela Câmara dos Deputados em 30 de maio de 2001, com a aprovação da Resolução nº 21, que introduziu o inciso XVII, artigo 32, do

Regimento Interno da Câmara dos Deputados¹, o qual criou a CLP e suas atribuições. A base legal apoiada no artigo 14 da Constituição Federal de 1988² é relacionada aos direitos políticos, o qual “assegura a todo cidadão brasileiro a participação no exercício da soberania popular pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos e nos termos da lei, mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular”. Este é o objetivo principal da CLP: produzir formas de captar as demandas da sociedade civil, tornando-se uma alternativa viável ao plebiscito, referendo e iniciativa popular. O então Deputado Aécio Neves, na época presidente da Câmara e autor da Comissão, ressalta em seu depoimento a necessidade de recepção das demandas populares no exercício do legislativo.

Quando assumi o compromisso de criá-la, ainda como candidato à Presidência da Câmara, guiava-me por um mandamento não-escrito e só ignorado pelos autoritários: o de que, muitas vezes, os representados estão à frente de seus representantes. Inspirou-me, também, a lição histórica de que, aprisionada em suas rotinas e divorciada da vontade popular, a representação parlamentar serve ao esvaziamento da política, à descrença em seus atores e, por decorrência, ao enfraquecimento da democracia. (GARCIA, 2001, p. 15)

Assim, a CLP tem como atribuição avaliar as sugestões de iniciativa legislativa, assim como estudos, pareceres técnicos e exposições sobre questões de interesse legislativo, apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades da sociedade civil, com exceção dos partidos políticos, organismos internacionais e órgãos e entidades da administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, excetuados aqueles

¹ Penúltimo ano da 51ª Legislatura do Congresso Nacional Brasileiro.

² O Deputado Federal e Presidente da Assembleia Nacional Constituinte Ulisses Guimarães denominou a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 como Constituição Cidadã em virtude da própria redemocratização e pelo caráter de abertura de canais para a presença da sociedade civil no sistema político.

com participação paritária da sociedade civil. Portanto, a CLP tem como objetivo promover a aproximação das entidades organizadas da sociedade civil ao Legislativo, como instituição do sistema político, configurando-se em um canal de viabilização das propostas encaminhadas pela sociedade civil por intermédio de tais entidades.

Embora a CLP tenha sido criada em maio de 2001, a instalação e abertura dos trabalhos da CLP ocorreram apenas em 08 de agosto de 2001. A primeira diretoria, que teve como presidente a Deputada Federal Luíza Erundina, estabeleceu como prioridade a criação de normas para o funcionamento da Comissão e a divulgação de sua existência para a sociedade.

Chegou a hora, portanto, de colocar em prática o que dispõe a Constituição Federal de 1988, que consagra, em seu artigo 1º, parágrafo único, o princípio da soberania popular pelo qual todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, e que, também, estabelece mecanismos de participação popular, como, por exemplo, a Iniciativa Popular Legislativa. Não obstante essa importante conquista incorporada ao texto constitucional, muitas são ainda as barreiras que impedem sua plena e total concretização. Daí o extraordinário significado da recém-criada Comissão Permanente de Legislação Participativa, que possibilita que associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades da sociedade civil apresentem Sugestões de Iniciativa Legislativa. (GARCIA, 2001, p. 15)

As diretorias das Comissões são compostas para exercerem mandatos anuais, sendo eleitas no mês de fevereiro, quando o Congresso retorna do recesso parlamentar. Deste modo, a primeira diretoria da CLP exerceu seu mandato por sete meses, somados a mais dois meses de recesso em dezembro e janeiro. Como os trabalhos da comissão só tiveram início em agosto e finalizaram em dezembro, o primeiro ano de atividade deu-se em um espaço de tempo reduzido para discutir

as normas de funcionamento e encaminhar para análise das primeiras sugestões.

Dentre as primeiras iniciativas tomadas com o intuito de preparar a Comissão, estiveram a elaboração e aprovação do Regulamento Interno, fixando as normas para organização dos trabalhos da CLP, os critérios e os procedimentos para o recebimento e trâmite das sugestões legislativas recebidas.

Com o objetivo de iniciar a divulgação, foi confeccionada uma cartilha intitulada “Cartilha de orientação para o exercício de participação junto ao poder legislativo”, contendo explicações procedimentais sobre a forma de encaminhar sugestões e acompanhar o processo. A publicação, que teve uma tiragem de 48.800 exemplares, mais 600 exemplares de uma edição em braile realizada no ano seguinte, tem sido distribuída para diversas entidades, como sindicatos, universidades federais, ONGs, bibliotecas e outras instituições, assim como para as Câmaras Municipais das capitais e Assembleias Legislativas de todo o país. Além da cartilha, a CLP iniciou a publicação de um informativo periódico com notícias sobre sua atuação denominado “Participação”.

Outra ação de divulgação foi a realização, em dezembro de 2001, do Seminário intitulado “Democracia e Soberania Popular”, planejado para marcar o início do funcionamento da Comissão, promovendo uma discussão sobre as possibilidades da democracia e da participação política. O seminário acabou servindo de base para a publicação de um livro, que foi instrumento de divulgação da CLP, com o objetivo de reforçar seu papel como instrumento de participação da sociedade civil no processo legislativo.

Atualmente, as interações da CLP com a sociedade civil realizam-se por meio de seminários, audiências públicas e canais de comunicação, como: número telefônico para contato, embora a câmara possua um número de discagem gratuita; endereço eletrônico e de carta para envio de sugestões; cartilhas de divulgação e informativos periódicos; além de um *site* no portal da Câmara dos Deputados Federais. O *site* da CLP dispõe de Fórum, sistema de acompanhamento e orientações para o envio de sugestões de projetos de Lei.

A DIFERENÇA ENTRE AS CLP'S

O Parlamento Federal Brasileiro é estruturado no modelo de duas casas, Câmara dos Deputados e Senado Federal, e ambas possuem Comissões de Legislação Participativa. Contudo, a Comissão do Senado foi concebida através do Projeto de Resolução do Senado nº 57, de 2001, de autoria da Senadora Marina Silva, que, após sua aprovação, gerou a Resolução do Senado Federal nº 64, de 2002. Posteriormente, com a Resolução nº 1, de 2005, foi estabelecida a ampliação da finalidade e competência da Comissão, diferenciando do formato original, aos moldes da CLP da Câmara dos Deputados Federais, passando a ser chamada de Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH).

No primeiro momento, a CDH foi criada com o objetivo de possibilitar ao Senado Federal receber sugestões da sociedade organizada, ampliando os canais de participação popular. Assim, diminui a burocracia prevista na Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, que regulamenta os incisos I, II e III do art. 14 da Constituição, muito semelhante aos atributos e objetivos da CLP da Câmara dos Deputados Federais. O que poderia criar duas comissões praticamente idênticas e na mesma esfera de poder, ou seja, seriam duas estruturas para a mesma atividade.

Assim, como a CDH foi criada depois da CLP da Câmara dos Deputados, foi necessária a Resolução nº 64/2002, que modificou o Regimento Interno do Senado Federal. O objetivo de tal resolução não foi ampliar a participação da sociedade no processo legislativo para alcançar individualmente o cidadão. Desta forma, assim como a CLP, a CDH capta as demandas da sociedade civil organizada, considerando apenas as pessoas jurídicas, como fica claro na justificativa do projeto que deu origem às Comissões ambas das Casas Legislativas:

além da iniciativa popular, a participação da sociedade no processo legislativo pode ser estimulada mediante o estabelecimento de procedimentos que facilitem acolhimento de sugestões legislativas provenientes de setores organizados da população. (BUARQUE, 2006, p. 6)

As sugestões que são captadas pelas Comissões (CLP e CDH) não são iniciativas populares, nos termos previsto no art. 61, § 2º da Constituição. Contudo, é muito comum em discursos de deputados, textos de divulgação ou até nos pareceres de tramitação do processo legislativo, constar o termo iniciativa popular, o que causa uma confusão no acompanhamento dos processos e definição dos mecanismos da Lei utilizados. Assim, os projetos da CDH são de iniciativa da Comissão, conforme art. 245 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), em que a participação direta do eleitor na produção legislativa passa a ser o ideal da instituição Legislativa.

A diretriz normativa da CDH pode ser observada com base na alteração dos incisos I e II, do art. 102E, do Regimento Interno, que apresenta semelhanças com a CLP da Câmara dos Deputados Federais:

Art. 102-E. À Comissão de Legislação Participativa compete opinar sobre:

I – sugestões legislativas apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto partidos políticos com representação política no Congresso Nacional;”

II – pareceres técnicos, exposições e propostas oriundas de entidades científicas e culturais e de qualquer das entidades mencionadas no inciso I.

Com a Resolução nº 1, de 2005, o Regimento Interno do Senado Federal passou a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 71. O Senado terá comissões permanentes e temporárias (Const., art. 58).

Art. 72. As comissões permanentes, além da Comissão Diretora, são as seguintes:

I - Comissão de Assuntos Econômicos (CAE); II - Comissão de Assuntos Sociais (CAS); III - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ); IV - Comissão de Educação (CE); V - Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA);

VI - Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH); VII - Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE); VIII - Comissão de Serviços de Infra-Estrutura (CI); IX - Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR); X - Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA).

Assim, com base no art. 102-E, à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa compete opinar sobre: I - sugestões legislativas apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto partidos políticos com representação política no Congresso Nacional; II - pareceres técnicos, exposições e propostas oriundas de entidades científicas e culturais e de qualquer das entidades mencionadas no inciso I; III - garantia e promoção dos direitos humanos; IV - direitos da mulher; V - proteção à família; VI - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiências e de proteção à infância, à juventude e aos idosos; VII - fiscalização, acompanhamento, avaliação e controle das políticas governamentais relativas aos direitos humanos, aos direitos da mulher, aos direitos das minorias sociais ou étnicas, aos direitos dos estrangeiros, à proteção e integração das pessoas portadoras de deficiência e à proteção à infância, à juventude e aos idosos.

No processo de tramitação, na CDH, as sugestões que recebem parecer favorável são transformadas em proposição legislativa de autoria da própria comissão e encaminhadas à Mesa para tramitação. O passo seguinte é ouvir as comissões competentes para o exame do mérito e seguem em processo normativo comum aos projetos de Lei. Já as sugestões que recebem parecer contrário são encaminhadas ao Arquivo.

Todas as modificações que a CDH sofreu no Senado em suas competências e objetivos, conforme o que determina a Resolução nº 64, de 2002, alterada pela Resolução nº 1, de 2005, foi com o intuito de regulamentar a apreciação das sugestões com mais agilidade no processo legislativo das sugestões. Tais ações foram alterações gradativas que distinguiram a CDH da CLP da Câmara, principalmente no que tange às formas de captação das sugestões oriundas da sociedade civil.

A CDH não possui um *site* com canais de participação digitais, como a CLP. A forma de atuação são seminários e principalmente audiências públicas. Obviamente, este ponto não é parâmetro para avaliar qualitativamente uma e outra, mas a ausência de ferramentas e meios de comunicações digitais, como canais de interação com a sociedade civil, foram determinantes na escolha da CLP como objeto de estudo desta dissertação.

Não apenas para o Senado Federal, a CLP da Câmara dos Deputados Federais se tornou uma referência, mas para diversas Casas Legislativas em todo o Brasil:

- a) Assembléias Legislativas do Acre – AC, Amazonas – AM, Maranhão – MA, Mato Grosso do Sul – MS, Minas Gerais – MG, Paraíba – PB, Rio Grande do Sul – RS, Santa Catarina – SC, São Paulo – SP;
- b) Câmaras Municipais de Manaus – AM, Conselheiro Lafaiete – MG, Juiz de Fora – MG, Uberaba – MG, Unaí – MG, João Pessoa – PB, Curitiba – PR, Tibagi – PR, Belém – PA, Natal – RN, Gravataí – RS, Americana – SP, Campinas – SP, Campos do Jordão – SP, Guaratinguetá – SP, Santo André – SP, São Bernardo do Campo – SP, São José dos Campos – SP, São Paulo – SP.
- c) A CLP difere das demais Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados por não ter sua atuação restrita a uma única área ou tema. Ao contrário, a CLP está aberta para tratar de temas de diversas áreas, desde que sejam objetos de propostas encaminhadas por organizações da sociedade civil, conforme regimento interno.

OS EXEMPLOS QUE INSPIRAM A CLP

A CLP é uma tentativa de inserir novos atores sociais no processo da tomada de decisão do Estado inspirada na Constituição de 1988 e em algumas experiências existentes em outras sociedades. Um exemplo é a proposta de iniciativa popular no Brasil em contraste com outros países, pois a Constituição Brasileira de 1988 prevê o aco-

lhimento de reivindicações advindas de iniciativa popular desde que subscritas por 1,5 milhão de assinaturas, número tão elevado que praticamente inviabiliza a apresentação dessas propostas. Em contraste, a Comissão de Petição do Parlamento Europeu aceita iniciativas legislativas individuais ou coletivas da população sem maiores exigências.

Estes contrastes observados em outros países serviram de base para o acolhimento de exemplo de organizações semelhantes existentes em Portugal, Estados Unidos, França, Itália e Suíça, que preveem em suas respectivas constituições algum tipo de iniciativa popular na elaboração legislativa. A Constituição de Portugal permite ao sistema político captar exposição escrita para defesa de direitos, desde que esteja assinada por mais de quatro mil cidadãos. Nos Estados Unidos, uma porcentagem de eleitores pode requerer que uma proposta seja submetida ao voto popular. Na Itália, 50 mil eleitores podem propor uma iniciativa legislativa. Na Austrália, indivíduos ou grupos podem encaminhar seus pleitos diretamente ao Parlamento. Na Suíça, um conjunto de 100 mil eleitores tem o direito de propor revisão da Constituição.

A CLP EM RELAÇÃO A OUTROS MECANISMOS PREVISTOS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Para Bobbio (2006), democracia semidireta é um sistema mais bem-sucedido que a democracia direta, em termos operacionais, pois a primeira se baseia em uma relação de interdependência da sociedade civil e as instituições que formam o sistema político, como a Câmara dos Deputados Federais, ou seja, de um lado a representação política e, de outro, as demandas provenientes da soberania popular.

O mecanismo de participação semidireta é reforçado por Bonavides (2003) ao afirmar que a ação equilibrada da democracia semidireta diz que sua prática limita a “alienação política da vontade popular”. (BONAVIDES, 2003, p. 275) Nessa esfera, “a soberania está com o povo, e o governo, mediante o qual essa soberania se comunica ou exerce, pertence ao elemento popular nas matérias mais importantes da vida pública”. (BONAVIDES, 2003)

No Brasil, a regulamentação do referendo, plebiscito e iniciativa popular é definida pela Lei 9.709/98. Tal Lei orienta o uso e aplicação dos mecanismos, o que permite a atuação da sociedade civil no sistema político. A lei ainda não é bastante clara em relação às aplicações dos mecanismos e finalidade. Um exemplo é o referendo, para o qual muitas das regras previstas são as mesmas que servem de parâmetro para o plebiscito, apesar de serem institutos diferentes, contribuindo para que o referendo e o plebiscito sejam, muitas vezes, equiparados, gerando uma grande confusão entre os dois mecanismos. Mesmo com necessidades de ajustes na redação da Lei 9.709/98, ela serviu de base para a formulação da CLP.

Neste ponto, faz-se necessário retomar e ampliar algumas discussões da primeira parte deste livro para poder relacionar a aplicação do referendo, plebiscito e iniciativa popular no Brasil, e como a CLP se constituiu como uma alternativa viável aos mecanismos da Lei 9.709/98, principalmente a iniciativa popular.

Referendo

Para alguns autores, o referendo (*referendum*) representa a forma clássica de exercício direto de poder. (AZAMBUJA, 1971; OLIVEIRA; FERREIRA, 1996) Para Darcy Azambuja, o referendo “é o que mais aproxima o Governo da democracia pura, mas também é o mais complexo, tanto por sua intimidade com outros instrumentos, como o plebiscito e o veto popular, como pelas diferentes classificações que abriga”. (AZAMBUJA, 1971, p. 228) De uma forma ampla, o referendo é uma consulta à população sobre emendamentos constitucionais ou até sanção de leis ordinárias, quando esta inferir sobre interesse público nacional.

A origem do referendo se encontra nas antigas Dietas das Confederações Helvéticas, como os cantões suíços de Valais e Grisons, desde o século XV, com a capacidade de aprovar todas as leis *ad referendum* do povo. Em certos casos, as Constituições de alguns Estados modernos exigem que se faça o referendo, sendo ele considerado obrigatório, o que se dá quase sempre quanto a emendas constitu-

cionais; em outros, ele é apenas “[...] previsto como possibilidade, ficando a cargo das assembleias decidirem sobre sua realização, sendo ele chamado de facultativo ou opcional” (DALLARI, 1998, p. 154), como no caso brasileiro.

Na perspectiva do referendo, uma lei somente será considerada legítima após a decisão dos cidadãos, até a decisão popular permanecer como simples projeto, podendo ainda sofrer um veto. O mecanismo do veto funciona assim: “dentro de um determinado prazo, um certo número de cidadãos declara opor-se a uma lei deliberada pela Assembléia Legislativa” (ROMANO, 1977, p. 318), cabendo a estes, então, a decisão final sobre sua aprovação ou rejeição.

Desta forma, a partir do mecanismo de referendo, “o povo adquire o poder de sancionar leis” (BONAVIDES, 2003, p. 282), “cabendo ao Parlamento apenas elaborar a lei e à população a capacidade de torná-la juridicamente perfeita e obrigatória, depois de sua aprovação por sufrágio”. (BONAVIDES, 1991, p. 34)

Segundo o art. 2º da Lei 9.709/98, “plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa”. Todavia, conforme o § 2º do referente ao dispositivo, “o referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição”.

A forma que as instituições legislativas diferenciam plebiscito de referendo é baseada no aspecto temporal dos mecanismos: o plebiscito é convocado com anterioridade ao ato legislativo ou administrativo objeto de consulta, ao passo que a convocação do referendo é posterior. A questão é que a Lei também não especifica o significado do verbo “convocar”, utilizado para ambos os institutos, apesar da Constituição Federal, em seu art. 49, XV, estabelecer que é da competência exclusiva do Congresso Nacional “autorizar” referendo e “convocar” plebiscito. (AUAD, 2003) O ponto limite deste mecanismo está na sua regulamentação, na Constituição Brasileira. Da forma como o mecanismo está regulado, tudo indica que a lei não abre espaço para que a sociedade civil, pautando-se em um determinado número de assinaturas, possa dar início a uma consulta popular,

mesmo sobre um assunto que considere de relevante interesse social. (AUAD, 2003)

Apesar da Constituição não ser clara sobre a possibilidade de conclamação do referendo para aprovação de emenda constitucional, tal problema é fruto de algumas discordâncias no momento da votação dos artigos da constituição. Assim,

a Constituição não introduziu inovação de realce no sistema de sua modificação. Até a votação no Plenário, anteprojetos e projetos admitiam, expressa e especificamente, a iniciativa e o referendo populares em matéria de emenda constitucional. No plenário, contudo, os conservadores derrubaram essa possibilidade clara que constava do § 2º do art. 74 do Projeto aprovado na Comissão de Sistematização. (SILVA, 1998, p. 65)

Uma interpretação sistemática do art. 2º da Lei 9.709/98, que se refere à expressão “matéria de acentuada relevância de natureza constitucional”, juntamente com os princípios da atual Constituição Federal, em que a soberania popular pode ser considerada como a possibilidade de submeter à aprovação popular questões reguladas por emendas constitucionais.

Essa espécie normativa, considerada uma manifestação do Poder Constituinte Derivado Reformador, deve, a nosso ver, passar pela aprovação popular para obter legitimidade caso regule matéria de acentuada relevância. É o caso, por exemplo, da emenda constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, que alterou regras importantes sobre a Previdência Social, e deveria ter sido submetida a referendo após sua aprovação, dada sua relevância social. (SILVA, 1998, p. 65)

Outro aspecto da não regulamentação é que nem a consulta, nem a convocação foram devidamente definidas na Constituição, o que demonstra que a aplicação da consulta ou convocatória popular ainda é um termo sem amparo legal. Desta forma, conforme os arts. 8

e 10 da Lei 9.709/98, tanto o plebiscito quanto o referendo são aprovados ou rejeitados por maioria simples, de acordo com o resultado apurado pelo Tribunal Superior Eleitoral. Incumbe à Justiça Eleitoral definir uma data da consulta ou convocatória popular, expedir instruções para a realização da consulta, tornar pública a cédula de votação e assegurar um horário gratuito nos meios de comunicação de massa, o que é destinado para os grupos exporem argumentos que esclareçam à população sobre o assunto a ser consultado.

Com base no art. 11 da Lei 9.709/98: “O referendo pode ser convocado no prazo de trinta dias, a contar da promulgação da lei ou da adoção de medida administrativa, que se relacione de maneira direta com a consulta popular”, o que abre espaço para mais uma incerteza. Primeiramente, não indica se durante esse prazo a lei ou a medida administrativa vigorará. E se, posteriormente, o referendo rejeitar a questão, será necessário ajustar os efeitos jurídicos consequentes da anulação da questão. Outra incerteza está relacionada ao art. 11, referente ao prazo previsto para convocar a consulta: não é claro o parâmetro que foi utilizado para estabelecer o período de trinta dias para a convocação do referendo. Não fica claro se é em virtude da questão, grau de complexidade ou a quantidade do eleitorado.

A nosso ver, esse é um prazo preclusivo, no sentido de que se a consulta não for prevista nesse período, não mais poderá ser realizada. No entanto, ponderamos que tal lapso temporal é demasiadamente curto para que se tenha uma opinião sólida sobre a necessidade ou não da realização do referendo. A fixação de um prazo preclusivo para a conclamação do referendo é medida necessária para garantir certeza e estabilidade ao ordenamento jurídico (talvez um ano fosse um prazo razoável); caso contrário, uma lei ou medida administrativa já consolidada poderia ser questionada a qualquer momento, como submeter a referendo, hoje, a parte geral do Código Penal, modificada em julho de 1984 pela Lei 7.209, o que não teria cabimento e só acarretaria incerteza e insegurança jurídica. (SILVA, 1998, p. 65)

Plebiscito

O mecanismo do plebiscito consiste numa “consulta prévia à opinião popular”, perante a qual, dependendo de seus resultados, “adotar-se-ão providências legislativas ficando reservadas dificuldades para sua diferenciação de referendos”. (BONAVIDES 2003, p. 154)

Tal mecanismo é oriundo da antiga Roma, onde a plebe votava sobre determinado assunto por convocação do tribuno. Diferentemente do Brasil, em que o referendo e plebiscito encontram-se em fases processuais distintas e inversas de consulta, a qual valida ou não decisões implementadas pelo Congresso e este cria espaço para a aferição do sentimento popular.

O texto constitucional referente ao plebiscito deixa claro que deve ocorrer antes da medida ser adotada, o que fica consolidado pelo artigo 2º da Lei nº 9.709, de 1998, que disciplinou os incisos da democracia semidireta, na forma do artigo 14 da Constituição Federal.

O plebiscito é convocado com anterioridade ao ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido (§ 1º); O referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição (§ 2º).

O histórico da aplicação do mecanismo no Brasil é inaugurado pela Constituição Brasileira de 1937, que previu pela primeira vez o instituto. Este também poderia ser utilizado para a incorporação, subdivisão ou anexação de Estados entre si, a critério do Presidente da República.

Vale ressaltar que o modo como o referendo estava regulado fortalecia demasiadamente os poderes do presidente da República, fator decorrente da centralização política almejada por Getúlio Vargas em seu governo. Assim, poderia ser utilizado pelo chefe do Poder Executivo, e somente por ele, caso um projeto de emenda constitu-

cional de sua autoria fosse rejeitado pelo Congresso Nacional, ou se este aprovasse projeto de emenda constitucional apesar da discordância do Executivo. Em ambos os casos, o presidente da República estaria autorizado a solicitar um plebiscito nacional, a se realizar noventa dias após sua resolução, o qual transformaria em norma constitucional o que fora levado à consulta popular caso aprovado pelo povo. Essa mesma Constituição previa em seu art.187 um plebiscito de autolegitimação, que nunca se efetivou. (AUAD, 2003, p. 16)

O primeiro plebiscito em âmbito federal foi realizado no Brasil em janeiro de 1963, para a manifestação popular acerca do sistema de governo³, já que o sistema parlamentarista havia sido instituído com o intuito de impedir o governo do então Presidente João Goulart, que possuía tendências socialistas, fato que assustava não só os militares como também os detentores do poder na época. (AUAD, 2003) Por meio de uma manobra política, João Goulart conseguiu conclamar o plebiscito com o objetivo de trazer de volta o sistema presidencialista ao Brasil, a fim de governar com mais liberdade. As urnas foram favoráveis à proposta e o presidencialismo foi vitorioso com 80% dos votos. Todavia, após apresentar suas “Reformas de Base”, o que despertou o medo do comunismo, o Presidente João Goulart foi deposto, em 1964, pelo chamado “Golpe Militar”. (AUAD, 2003)

Na Constituição de 1988, existe referência ao mecanismo do plebiscito em cinco artigos: o art. 14, I, prevê a soberania popular por meio de plebiscito; o art. 18 possibilita a incorporação, subdivisão e desmembramento de Estados entre si; o art. 18, § 4º, dispõe sobre a criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios; o art. 49, XV, estabelece a competência exclusiva do Congresso Nacional para convocação de plebiscitos; e o art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o que possibilitou a realização de plebiscito para a escolha da forma e do sistema de governo em 07 de

³ A escolha do sistema presidencialista ou parlamentarista, com base no art 3º da Constituição de 1967: “A criação de novos Estados e Territórios dependerá de lei complementar”.

setembro de 1993. (AUAD, 2003) Somente com a Lei 9.709/98, de 18 de novembro de 1998, fica previsto que o plebiscito será convocado com anterioridade ao ato legislativo ou administrativo e que caberá ao povo aprovar ou denegar, pelo voto, o que lhe foi submetido. (AUAD, 2003)

O art. 3º da Lei 9.709/98 estabelece que, “para questões de relevante interesse nacional, a convocação do plebiscito será feita pelo Congresso Nacional, mediante decreto legislativo, com proposta de, no mínimo, 1/3 dos integrantes de qualquer uma das Casas”. (AUAD, 2003, p. 17) Assim o povo fica impossibilitado de decidir que assunto considera importante para ser debatido e consultado na esfera nacional, visto que restringe ao Congresso Nacional a prerrogativa de deliberar o que deverá passar ou não pelo crivo popular. (Idem, 2003)

Conforme Denise Auad (2003), o plebiscito no Brasil é estruturado de duas maneiras: a ampla e a orgânica. A ampla de relevância nacional, de responsabilidade dos Poderes Legislativo ou Executivo⁴.

A orgânica versa sobre a incorporação, subdivisão e desmembramento de Estados ou fusão, incorporação, criação e desmembramento de Municípios. Em relação aos Estados, é necessária, segundo o art. 4º da Lei 9.709/98, a aprovação da população diretamente interessada por meio de plebiscito, o qual deverá ser realizado em data e horário coincidentes em cada Estado, bem como a aprovação do Congresso Nacional, por meio de lei complementar, depois de ouvidas as respectivas Assembléias Legislativas. Já em relação aos Municípios, a Lei 9.709/98 prevê, em seu art. 5º, a convocação do plebiscito pela Assembléia Legislativa do Estado, em conformidade com a legislação federal e estadual. (AUAD, 2003, p.17)

O trâmite administrativo do presente mecanismo é de responsabilidade da Justiça Eleitoral, no que diz respeito à data, cédula de votação e instruções para realização, entre outros. (AUAD, 2003) Se o assunto a ser consultado constar de projeto de lei em tramitação ou

⁴ O mecanismo não é previsto para o Judiciário.

de medida administrativa não efetuada, ambos terão sua tramitação sustada até a apuração do resultado da consulta. O Tribunal Superior Eleitoral pode aprovar ou rejeitar o plebiscito por meio de maioria simples, de acordo com o resultado homologado. (AUAD, 2003, p. 18)

Iniciativa popular

A iniciativa popular é o mecanismo que, no aspecto de princípio, apresenta muita semelhança com a CLP, porque representa um modelo que confere ao cidadão maiores condições para participar da produção legislativa. Diferente de ser consultado ou convocado sobre uma determinada matéria de lei, anterior ou posteriormente, como é o caso do referendo e do plebiscito. A iniciativa popular “de todos os institutos da democracia semidireta, o que mais atende às exigências populares de participação positiva nos atos legislativos é talvez a iniciativa” (BONAVIDES, 2003, p. 290) em princípios.

Assim como a CLP, a iniciativa popular configura-se, assim, num direito do eleitorado de propor ao Poder Legislativo sugestões de projetos de lei, iniciando, ao lado de outros agentes políticos (presidente da República, Tribunais Superiores, deputados e senadores), o processo legislativo. (GARCIA, 2005) Na Constituição Brasileira de 1988, entretanto, nem o referendo nem a iniciativa popular permitem aos cidadãos introduzir mudanças na Constituição ou vetar leis ordinárias. As mudanças constitucionais podem ser feitas mediante plebiscito. Mas, apenas o Congresso pode convocá-lo⁵. (GARCIA, 2005)

Conforme Benevides (1996), em função das habilidades e complexidades exigidas do cidadão no processo, que inclui redação do texto (moção, projeto de lei ou emenda constitucional), coleta de assinaturas, controle de constitucionalidade e aprovação da matéria, o sucesso de tal mecanismo é discutível, visto que são materializados

⁵ Neste processo cabe, no máximo, ao Executivo enviar mensagem ao Parlamento propondo a convocação, mas é o Legislativo que decide se convoca ou não.

itens como questões culturais e nível de democratização da informação. (BENEVIDES, 1996, p. 157)

Segundo a Constituição Federal Brasileira, a iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de sugestão, de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento dos eleitores brasileiros, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles (Art. 61, § 2º, CF/88). O número elevado de assinaturas e sua distribuição pelos Estados são fatores que dificultam a participação da sociedade civil por meios destes mecanismos ou aberturas do sistema político.

Para viabilizar tal mecanismo, é preciso tomar como base o número de eleitores no Brasil. Segundo o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o número total de eleitores do país é de 125.913.479, um aumento de 9,25% em relação a 2002, em que o número era de 115.253.834 eleitores. Tomando como base o número de eleitores de 2002 para demonstrar o número de assinatura, por ser o índice do TSE⁶ mais próximo à criação da CLP, o correspondente a 1% dos eleitores de 2002 equivale a 1.151.841 e distribuído nas unidades federais em 0,30%, o número da distribuição seria de:

Tabela 1 - Distribuição do percentual de 0,30% em números de eleitores por unidades federais

UNIDADE FEDERAL	NÚMERO DE ELEITORES	PORCENTUAL DE 0,30%
AC	369.786	1.109
AL	1.600.092	4.800
AM	1.524.727	4.574
AP	290.101	870
BA	8.568.602	25.706
CE	4.805.259	14.416
DF	1.518.437	4.555
ES	2.146.425	6.439
GO	3.365.848	10.098
MA	3.391.814	10.175

⁶ Dados do TSE referente às Eleições 2002, Disponível em: <www.tse.gov.br>.

MG	12.680.584	38.042
MS	1.411.773	4.235
MT	1.730.022	5.190
PA	3.569.333	10.708
PB	2.322.068	6.966
PE	5.396.667	16.190
PI	1.848.292	5.545
PR	6.663.381	19.990
RJ	10.213.518	30.641
RN	1.917.382	5.752
RO	882.545	2.648
RR	208.524	626
RS	7.352.139	22.056
SC	3.817.974	11.454
SE	1.147.933	3.444
SP	25.655.553	76.967
TO	785.397	2.356

Fonte: TSE, 2002. Disponível em: <www.tse.gov.br>.

Dez anos depois da promulgação da Constituição Federal de 1988, foi promulgada uma lei infraconstitucional para regular a iniciativa popular – Lei 9.709/98, conforme os arts. 13 e 14. (AUAD, 2003) A questão, conforme Denise Auad (2003), é que o texto do artigo, assim como o plebiscito e o referendo, não é claro sobre o procedimento para a realização da iniciativa popular.

Todavia, vale destacar o disposto no art. 13, §§ 1º e 2º:
 § 1º O projeto de lei de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto. § 2º O projeto de lei de iniciativa popular não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação. Essas disposições legais facilitam a redação do projeto de lei a ser apresentado para o Congresso, que deverá ser fiel ao espírito popular quando da elaboração final da lei a ser promulgada. Seria praticamente impossível exigir do

povo todos os requisitos formais relacionados à técnica de redação legislativa, o que inviabilizaria por completo o instituto. Assim, geralmente os projetos de lei advindos de iniciativa popular são apresentados em forma de moção ou de articulado. (AUAD, 2003, p. 28)

Assim, o processo pode ser iniciado por meio de uma moção apresentada pelo povo ao Congresso. Ela deve ter uma redação simples, expondo o assunto que deseja ver regulado. Se for iniciada por um projeto articulado, deve apresentar um conjunto de itens, que guiará os parlamentares quando da elaboração da norma.

Uma questão relacionada à iniciativa popular, que não está clara, diz respeito se tal mecanismo pode ou não ser utilizado pelos cidadãos para demandar ao Congresso Nacional proposta de emenda à Constituição. Tal prerrogativa seria muito importante para o fortalecimento da soberania popular; no entanto, não há previsão expressa nem na Constituição e nem na Lei 9.709/98 quanto a essa possibilidade, tanto que ambos os diplomas normativos utilizam em seus dispositivos a expressão “projeto de lei”, e em nenhum momento se reportam à expressão “projeto de emenda constitucional”. O mesmo acontece no art. 60 da Carta Magna Brasileira, que, ao regular os trâmites para a aprovação de emenda à Constituição, estabelece em seus incisos que a Constituição poderá ser emendada mediante proposta: I – de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, II – do Presidente da República, III – de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros, mas não cita a possibilidade de iniciativa popular ou qualquer outro mecanismo. (AUAD, 2003)

Outra questão que precisa ser melhor regulamentada é a existência de obrigatoriedade ou não do Congresso Nacional votar a sugestão do projeto de lei advindo de iniciativa popular. (Idem, 2003)

Não define o prazo bem como não esclarece se o Presidente da República, após os trâmites legais da votação do projeto pelos parlamentares, poderá ou não exercer o seu poder de veto. O que existe de fato é um aspecto moral que atrela tanto o Poder Legislativo quanto o Poder Executivo à promulgação de lei originária de iniciativa popular. (AUAD, 2003)

Para se ter uma base da operacionalização deste mecanismo constitucional, em vinte anos de vigência da Carta Magna Brasileira, apenas quatro projetos de iniciativa popular chegaram a tramitar na Câmara dos Deputados devido, principalmente, à dificuldade do cumprimento das normas constitucionais, as quais pontuam: a subscrição por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional – aproximadamente 1,3 milhão de eleitores – distribuído em pelo menos cinco Estados, com não menos de três milésimos dos eleitores de cada um deles (art. 61, §2º), além de exigir o cumprimento das regras contidas no art. 252 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que versa sobre a necessidade da assinatura de cada eleitor acompanhada de nome completo e legível, endereço e dados identificadores do título eleitoral.

A CLP COMO A VIABILIZAÇÃO DA INICIATIVA POPULAR

Ao comparar a CLP com a iniciativa popular, assegurada na Constituição de 1988 e regulamentada pela Lei 9.709/98, obtém-se uma vantagem, de fundamental importância, no que tange à viabilidade do processo, que é a dispensa da coleta de assinaturas. Isto torna muito mais fácil a apresentação de sugestões legislativas à Câmara dos Deputados, pois basta que uma entidade da sociedade civil, devidamente regulamentada, envie sua sugestão, que pode ser feita via internet.

É preciso levar em consideração que, quando um projeto de iniciativa popular é apresentado com o respaldo de mais de um milhão de assinaturas, representa um intenso processo de mobilização e possui um peso político enorme nem sempre comparável à apresentação de uma sugestão legislativa por uma organização. Neste aspecto, são mecanismos completamente diferentes. Na CLP, ocorreu um caso em que a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura apresentou uma sugestão subscrita por quase um milhão de assinaturas. O projeto teve, portanto, o peso político das assinaturas, mas sem a necessidade de verificação exigida para a iniciativa popular ou de ter um deputado subscritor.

CLP: LIMITES E POSSIBILIDADES

A natureza das organizações civis

Quando se considera o universo de organizações que participaram na CLP, de acordo com suas áreas de atuação, observa-se uma presença mais acentuada de entidades de cunho profissional, como associações, sindicatos, federações etc. (48% do total das participações). Uma característica importante é que a maioria delas apresentou apenas uma proposta — apenas quatro enviaram mais — comumente relacionada com sua área de ação. As demais entidades não são agrupadas de forma significativa por terem áreas de atuação bastante diversificadas, como, dentre outras, meio-ambiente, habitação, associações comunitárias, acessibilidade de pessoas com deficiência física, promoção da igualdade entre gêneros e movimento estudantil.

As entidades de cunho profissional obtiveram alto índice de aprovação, pois apenas oito sugestões procedentes delas foram rejeitadas. Já que costumam reivindicar uma demanda específica, provavelmente bastante discutida. Isso faz com que acumulem informações sobre o assunto e incorram em menos erros. Além disso, frequentemente, contam com assessoria jurídica e possuem conhecimento sobre o trâmite de leis. Alguns exemplos: a Associação de Juízes Federais do Brasil – Ajufê – propôs a informatização do processo judicial; a

Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (Contag) apresentou sugestão sobre regras de contribuição e acesso aos benefícios previdenciários dos trabalhadores rurais; a Federação Nacional dos Odontologistas (FNO) sugeriu a criação do Curso de Especialização em Odontologia do Trabalho; a Associação dos Esteticistas de Niterói (Assenit) propôs a regulamentação da profissão de esteticista. Estes são alguns dos casos em que as organizações apresentaram uma única demanda específica e condizente com sua área temática.

É notória a baixa participação de ONGs por intermédio da CLP. Algumas ONGs do Distrito Federal consideram ainda insuficiente a divulgação da Comissão e sugerem que se faça uma aproximação junto às entidades representativas, fóruns e redes com capacidade de articulação, visando promover uma divulgação mais eficiente. (GARCIA, 2005)

A variedade das demandas na CLP

As sugestões legislativas encaminhadas à CLP abrangem os mais diversos temas, como habitação, meio ambiente, direito de greve dos servidores públicos, regulamentação de profissões, denominação de rodovias, gênero, administração pública, mudanças na cobrança de tarifas de água e telefone, criação de universidade federal, alterações em leis, entre outras. Esta variedade sinaliza uma vantagem da Comissão, que é a de estar aberta a qualquer tema e possibilitar a apresentação de projetos por organizações da sociedade civil sem que elas precisem convencer parlamentares a fazê-lo ou enfrentar a árdua tarefa de coletar assinaturas – tarefa ainda mais difícil quando o tema em questão não possui grande apelo. Algumas sugestões foram selecionadas com o objetivo de delinear um rápido painel das possibilidades exploradas através da CLP.

Especialização da CLP

De modo geral, os deputados e o corpo funcional das Comissões Permanentes se especializam nos assuntos referentes à sua área, constituindo-se em um acervo das discussões e projetos que passam por

elas, o que lhes confere uma identidade institucional de acordo com seu histórico.

A CLP, justamente pela sua atuação diferenciada, não tem esse perfil de especialização. Isso pode fazer com que ela demore mais a ter seu trabalho reconhecido, o que seria de suma importância para a tramitação dos projetos originados nela. Conforme destaca a Deputada Luíza Erundina, primeira Presidente da Comissão, em comentário sobre a necessidade de reconhecimento da CLP pelas demais Comissões.

No início do trabalho desta Comissão, pedimos ao Presidente da Casa na época, Deputado Aécio Neves, que reunisse os Presidentes de Comissões de mérito, a Comissão de Constituição e Justiça, além do Presidente da Comissão de Legislação Participativa, para tentar interpretar o que é a Comissão e pedir a aliança dos Presidentes das demais comissões para que se pudesse dizer que a área de atuação da CLP é a ampliação do exercício da cidadania, dando início à tramitação de projetos entregues por entidades da sociedade civil. Nos seus trabalhos internos, a CLP não difere muito das demais.

Para toda sugestão legislativa, é designado um relator para elaborar o parecer. Assim como nas demais Comissões, o relator pode contar com o apoio da Consultoria Legislativa caso julgue necessário. A diferença é que as Comissões temáticas podem fazer suas consultas à Consultoria Legislativa sempre no campo correspondente à sua atuação, enquanto no caso da CLP, se o relator desejar realizar consulta, o seu enquadramento pode ocorrer em qualquer uma das vinte áreas de conhecimento em que se divide a Consultoria, de acordo com o tema da proposta recebida.

As propostas encaminhadas para a Comissão com sugestões admitidas pela comissão: projeto de lei complementar; projeto de lei ordinária; projeto de resolução; projeto de decreto legislativo; projeto de código ou de consolidação; requerimento de audiência pública; requerimento de cidadão ou autoridade para debater matérias

na Comissão; requerimento de convocação de Ministro de Estado; requerimento de informação a Ministro de Estado; requerimento de indicação; proposta de emenda à lei de diretrizes orçamentárias; proposta de emenda ao plano plurianual; proposta de emendas a projetos⁷. (COUTO, 2007) Devido à aprovação da Resolução nº 1/2006-CN, que excluiu a prerrogativa de a Comissão apresentar emendas à Lei Orçamentária Anual, a CLP não mais recebe sugestões de emenda à referida lei. (COUTO, 2007)

As sugestões de Projeto de Lei Complementar, segundo a própria cartilha de divulgação da CLP, são matérias relacionadas a:

disciplinar matérias de competência normativa da União⁸ e relativas às atribuições legislativas do Congresso Nacional, como prevê o art. 48. O qual diz respeito apenas às matérias, amparado no art. 192, que determina expressamente que os textos apresentados estejam relacionados à regulação mediante lei complementar.

Assim, não estão amparadas as matérias cuja iniciativa seja reservada a outro Poder. Os Projetos de Lei Complementar sujeitam-se a dois turnos de apreciação e necessitam, para aprovação, dos votos da maioria absoluta. Submetem-se à sanção ou veto do Presidente da República.

Sugestões de Projeto de Lei Ordinária são as que “sugerem criação de leis novas ou alterar leis já em vigor sobre matérias de competência normativa da União e pertinentes às atribuições legislativas do Congresso Nacional. Essas leis não podem tratar de matérias cuja iniciativa seja reservada a outro Poder”. Os Projetos de Lei estão sujeitos, após aprovação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, à sanção ou ao veto do Presidente da República.

Sugestões de Projeto de Decreto Legislativo estão relacionadas aos textos que “sugerem regular matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional, mencionadas no art. 49 da Constituição.

⁷ Que podem ser conclusivos e de plenário.

⁸ Baseada na Constituição Federal de 1988, artigos 22 e 24.

Os Projetos de Decreto Legislativo não se sujeitam à sanção do Presidente da República”. A cartilha de divulgação da CLP cita a sustação de atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder de regulamentar ou dos limites de delegação legislativa.

Sugestões de Projeto de Resolução da Câmara dos Deputados são as que “sugerem disciplinar, com eficácia de lei ordinária, matérias de competência privativa da Câmara dos Deputados”, que são, em síntese, os assuntos de interesse interno, de caráter político, processual e administrativo. O Projeto de Resolução é promulgado pelo Presidente da Câmara dos Deputados e não passa pela sanção do Presidente da República.

Sugestões de Projeto de Consolidação referem-se às propostas de sistematização, correção, aditamento, supressão e conjugação de textos legais. As Sugestões de Requerimento são as que sugerem a solicitação de:

audiência pública; depoimento de autoridade ou cidadão para debater matérias que possam contribuir para os trabalhos da Comissão; pedido de informação a Ministro de Estado sobre determinado assunto de responsabilidade do seu Ministério; convocação das autoridades mencionadas no art. 50 da Constituição Federal para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado.

Sugestões de Indicação são as que “sugerem a outro Poder, por meio de Requerimento, a adoção de providência, a realização de ato administrativo ou de gestão ou o envio de projeto sobre a matéria de sua iniciativa exclusiva”. Sugestões de Emenda estão relacionadas à alteração ou complementação de emendas às proposições que estejam tramitando em outras Comissões ou no Plenário da Casa.

Embora a CLP faça tal distinção, ela ressalta que a classificação do tipo de Sugestão será realizada pelo relator que analisar a sugestão e está aberta a encaminhamentos de estudos, pareceres técnicos e exposições sobre questões de interesse legislativo enviados pelas entidades proponentes.

Os limites das sugestões estão relacionados à não-aceitação de: Proposta de Emenda à Constituição (PEC); Requerimento de Criação de Comissões Parlamentares de Inquérito (RCP); Proposta de Fiscalização e Controle (PFC), nem incidam sobre assuntos de iniciativa privativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e do Ministério Público, pois são de natureza inconstitucional. Estão descartadas também na CLP da Câmara dos Deputados Federais, segundo a cartilha:

assuntos das esferas municipal e estadual também não podem ser objeto de lei federal, como, por exemplo, a denominação de logradouros públicos e a regulamentação da cobrança de taxas e impostos municipais e estaduais, tais como Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e o Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA).

Os caminhos da CLP

Com a aprovação da Lei 5.828/2001, fruto de sugestão de entidade da sociedade civil e conscientização da sociedade quanto à importância da comissão, o que será posteriormente abordado, o desafio passa a ser manter o canal de interação com a sociedade civil e tornar a comissão, processos e regras mais conhecidos, rápidos e amplos, de forma a estreitar relacionamentos com segmentos organizados da sociedade, fazendo chegar até eles informações sobre o funcionamento, estrutura e trabalho da CLP. Para tanto, a CLP conta com campanha de divulgação na TV Câmara, debates e seminários; convida entidades que façam uso da CLP para, em conjunto com os membros da comissão, avaliar os trabalhos dos seus integrantes e identificar mecanismos que possam aumentar o entrosamento com essas entidades, além de ampliar a captação de demandas e acelerar os trâmites das sugestões aprovadas.

A observação das pretensões e trabalhos da CLP permite avaliar os limites e possibilidades na sua atuação como intermediadora da relação entre sociedade civil e o Legislativo. Em relação às alternativas

constitucionais dos mecanismos de captação das demandas da sociedade civil, descritas na Lei 9.709/98, é possível destacar como ponto positivo a simplicidade do processo para a apresentação de propostas, pois dispensa a coleta de assinaturas e a procura por um parlamentar interessado em apresentar o projeto.

A CLP é uma porta de entrada para propostas de entidades da sociedade civil. Tais entidades encaminham sugestões de projetos relacionados com sua área de atuação e que há anos vêm sendo discutidos e amadurecidos. Cabe à CLP adequar as sugestões apreciadas ou aprovadas e iniciar a tramitação dos projetos. O processo de tramitação, no entanto, não é diferente dos processos legislativos. As sugestões aprovadas são transformadas em projetos e seguem para a Mesa da Câmara, de onde são distribuídos para as comissões de mérito, que deverão emitir seus pareceres.

O caráter das entidades, que podem iniciar o trâmite, é o registrado em cartório ou em órgão do Ministério do Trabalho, tais como: Organizações Não-Governamentais (ONGs); Associações e Órgãos de Classe; Sindicatos; Entidades da Sociedade Civil, exceto Partidos Políticos; Órgãos e Entidades de Administração Direta e Indireta, desde que tenham participação paritária da sociedade civil, podem participar das discussões e processos da CLP.

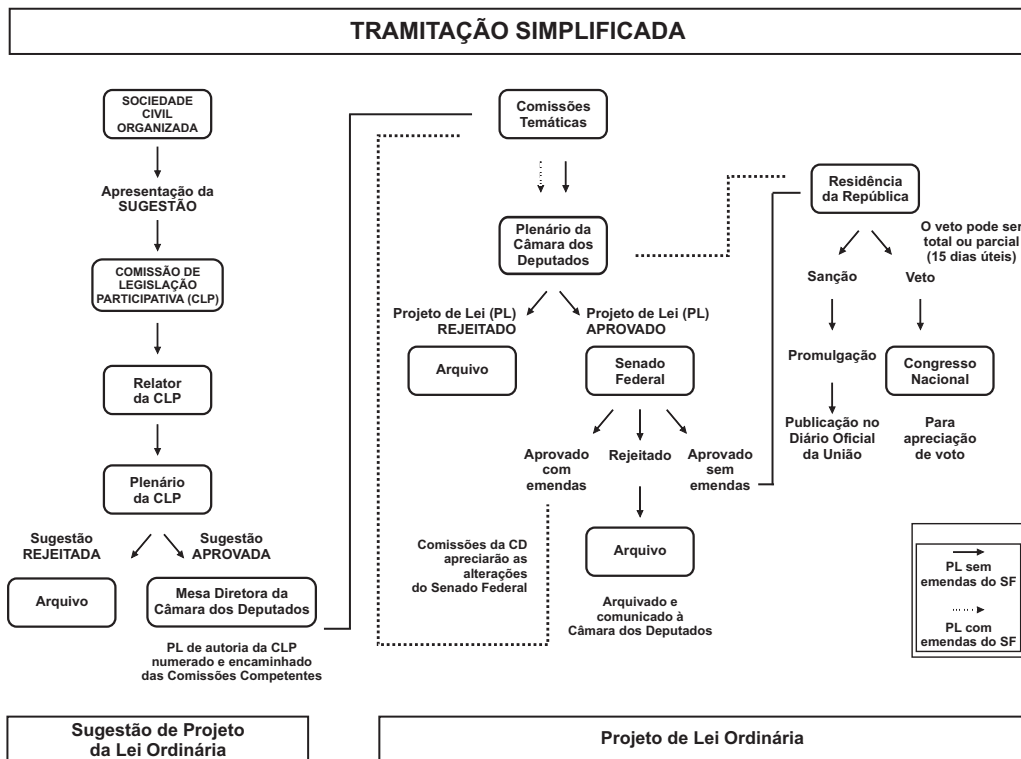
O processo tem início com a classificação, numeração e averiguação das sugestões pela CLP. As sugestões passam por uma adequação formal com vistas a assegurar as condições de redação técnica para a tramitação. Em seguida, a Presidência da Comissão indica um (a) relator (a) para elaborar parecer sobre a sugestão apresentada. Caso aprovada, a sugestão passará a tramitar como proposição legislativa da Comissão de Legislação Participativa e será distribuída à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) para análise dos aspectos de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

O Projeto de Lei de autoria da Comissão de Legislação Participativa depende de análise do Plenário da Câmara dos Deputados Federais, mesmo que já tenha sido aprovado pelas Comissões Temáticas constantes do despacho da Secretaria Geral da Mesa. Dessa forma, quando aprovado nas Comissões, é encaminhado à Mesa para ser incluído na Ordem do Dia do Plenário da Câmara dos Deputados Federais

para discussão e votação. Se aprovada, a proposição é remetida e segue os trâmites legais de qualquer proposição: no Senado Federal e na Presidência da República. (COUTO, 2007)

A Figura 1 apresenta o processo de tramitação de forma simplificada, demonstrando as etapas e como o processo percorre desde a sugestão e a passagem pelas duas casas legislativas e, caso seja aprovada, a etapa final na Presidência da República.

Figura 1 – Processo de tramitação simplificada.



Fonte: Cartilha da CLP, 2007.

Os princípios que acabaram se tornando a própria essência da CLP e que estão presentes no discurso entusiasmado inaugural dos trabalhos da Comissão, tanto do seu primeiro presidente quanto da primeira diretora, remontam à discussão teórica sobre sociedade civil e participação política. Por isso, é comum relacionar o marco inicial

de tais ideais, aos anos de 1980, de ressurgimento da sociedade civil, quanto ao início da redemocratização no Brasil, que culmina com a Constituição de 1988, e é fundamental para garantir constitucionalmente os mecanismos e normas que regem o papel e direitos da sociedade civil perante o sistema político. Outro elemento de manifestação popular foi a unificação dos vários segmentos sociais a articularem o movimento pela democratização com a campanha “Diretas Já”.

Apesar de esta reivindicação ter sido frustrada, setores organizados da sociedade mantiveram-se mobilizados e a Assembléia Constituinte, que veio logo a seguir, transformou-se em uma experiência de participação da sociedade no Legislativo jamais vista no Brasil. Durante os trabalhos da Constituinte houve a possibilidade de apresentação de emendas populares. Dentre as que foram aprovadas e incluídas no texto constitucional estava a que previa a participação dos cidadãos através de iniciativa popular, plebiscito e referendo. Apesar do grande avanço representado pela inclusão destes mecanismos na Constituição, eles não têm sido utilizados e não foram incorporados ao cotidiano político do país. (BRAGA, 2005, p. 61)

Mesmo que a CLP cause entusiasmo em participantes e deputados, faz-se necessário um olhar mais isento dos ideais que constituem a Constituição de 88, os quais serviram de base para a criação dos mecanismos de participação da sociedade civil no sistema político brasileiro e, também a CLP, porque os canais disponíveis e a própria Comissão enfrentam a descrença e o desgaste da imagem dos indivíduos que compõem o sistema político brasileiro. Desta forma, transmite uma ideia negativa de que tais iniciativas não terão o apoio popular necessário para mudar o sistema político, além de os mecanismos enfraquecerem os princípios representativos.

A visão principal da crítica negativa dos instrumentos de democracia semidireta, em que a CLP está incluída, é resultado não apenas da imagem construída pelos indivíduos que atuam no sistema político brasileiro. Ultrapassam as imagens individuais e atinge toda a estrutura formal ou material de tal sistema e aponta para a falta de presença

social consistente, em todos os seus processos, agindo como mecanismo blindado, indutor e controlador, impetrando meios de freios e contrapesos, de visibilidade dos seus processos, na via do exercício da cidadania descrito na constituição como soberania popular.

A expectativa é que mecanismos, como a CLP, desempenhem papel fundamental no processo de construção da democracia participativa no Estado Brasileiro, principalmente quando é uma instância do parlamento, que em sistemas democráticos liberais são comumente vistos como arena onde se encontram os diversos interesses presentes na sociedade. Nela estão os conflitos entre esses interesses que deputados federais e senadores atuam no ordenamento institucional.

Nesse cenário de correlação de forças, os grupos organizados da sociedade disputam legitimamente, através da escolha de seus representantes, os destinos da sociedade, sejam por meio da formulação de políticas públicas ou da escolha dos valores que devem prevalecer na vida em sociedade. Assim, quanto mais democrático, mais o Parlamento funciona como estuário dos reclamos e das reivindicações da sociedade. O Estado brasileiro será democrático na medida em que tenhamos uma população mais consciente do seu dever e do seu direito de exercício pleno da cidadania e da participação popular. (BRAGA, 2005, p. 70-71)

No exercício legislativo de 2005, foi realizada a primeira sessão da CLP da Câmara dos Deputados com a participação de cerca de quarenta entidades representativas dos diversos segmentos da sociedade. O fato foi comemorado como um “início auspicioso para o Parlamento e para a sociedade brasileira”.

Em pouco mais de sete anos de existência, uma sugestão de Projeto de Lei recebida pela Comissão é aprovada e foi transformada em Lei. É o caso do Projeto de Lei 5.828/01, originado da Sugestão – SUG 01/01, da Associação dos Juizes Federais do Brasil (Ajufe), que foi sancionado pelo Presidente Lula, em 19 de dezembro de 2006, e convertido na Lei 11.419/06. A Lei é considerada de impacto expressivo na sociedade brasileira, pois trata da informatização do processo

judicial. O Projeto de Lei nº 5.828/2001, fruto da sugestão 01/2001⁹, que “dispõe sobre a informatização do processo judicial e dá outras providências” percorreu todos os trâmites do processo legislativo no Congresso Nacional e foi sancionada.

Este Projeto de Lei, como foi colocado, dentro da Câmara, foi aprovado, sem emenda, o que de certa forma acelerou. Contudo, no ano posterior de 2002, o Projeto de Lei da Câmara (PLC), que corre apensado ao PLC nº 6.896/2002, sofreu substanciais modificações com o substitutivo ao PL nº 71/2002 do Senador Osmar Dias.

A Lei foi muito comemorada pelos juristas do Brasil. Outra expectativa que surgiu com base nesta lei é o comprometimento expresso do executivo federal para a adoção de programas de computador com código aberto – *opensoucers* e, portanto, auditáveis. Além do custo, geralmente mais barato que o *software* denominado proprietário, o que proporciona o desenvolvimento da infraestrutura pública brasileira para a criação de *softwares*. Outro elemento que pode ter favorecido a Lei sancionada foi o sorteio do relator na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, em 28 de fevereiro 2003, o Senador Magno Malta, que em discurso afirmou: “o momento é propício para que a sociedade cobre do legislativo a necessária agilidade, que resultará em economia de muitos milhões de reais para os cofres públicos”.

Embora se tenha expectativa sobre a lei e os eventos anteriormente citados reforcem isso, algumas críticas podem ser lançadas sobre o tempo de tramitação, visto que um dos objetivos da CLP, bem como o da CDH, era reduzir a burocracia e a proposta demorou cinco anos para ser transformada em Lei. Este tempo, que parece bastante extenso, segundo o Anuário Estatístico de Atividade de 2006 da Câmara dos Deputados Federais, é relativamente curto se comparado a propostas que chegam a 14 anos em tramitações. Parte destes extensos processos deve-se ao fato do acúmulo de mais 11.176 projetos de lei e 577 projetos de lei complementar em tramitação. Uma situação que ultrapassa a competência da CLP.

⁹ Foi a primeira encaminhada à Comissão, da Associação dos Juízes Federais do Brasil.

Embora todo tempo despendido para que uma sugestão torne-se uma Lei, por intermédio da CLP, seja justificado pelos caminhos de etapas de tramitações, números de processos acumulados, reuniões, debates e pareceres técnicos necessários, este ainda é ponto considerado como negativo e acaba conotando que a comissão não conseguiu efetivamente dar agilidade à tramitação dos projetos que apresenta, como prevê no seu objetivo.

Se, por um lado, a CLP não alterar o longo processo legislativo, a Comissão mostra um caminho possível para que as demandas sociais sejam efetivadas, vistas as dificuldades das alternativas previstas na Constituição Brasileira. Além do mais, o balanço das atividades já realizadas mostra que, de 2001 até maio de 2008, das 615 sugestões legislativas apresentadas, 140 foram aprovadas e transformadas em proposições, assumindo as formas de Projeto de Lei (98); Projeto de Lei Complementar (08); Emenda ao Orçamento (30); Indicação (9); Requerimento (15); Requerimento de Informação (1); Emenda ao Plano Plurianual (2) e Emenda a Projeto de Lei (4).

Devido ao curto período de atividade e ao fato de apenas um projeto aprovado no Congresso, em sete anos, é prematura uma definição ou certeza sobre o futuro impacto da CLP no Legislativo. Nos próximos anos, a expectativa é que haja um crescimento expressivo das atividades da Comissão, principalmente se conseguir estabelecer-se como um canal de participação para a sociedade civil, conquistando a aprovação de projetos relevantes. Para tanto, é decisiva a presença das organizações da sociedade civil reconhecendo a CLP como alternativa para a defesa de seus projetos, assim como a presença de parlamentares na Comissão comprometidos com este projeto de participação.

NÚMEROS DA CLP

Uma possibilidade de entender os trabalhos da Comissão é observar os Relatórios Anuais disponíveis no *site* da CLP. Obviamente que tais números são fornecidos pela própria Comissão, mas eles podem ser relacionados com os Anuários Estatísticos de Atividades da Câmara de Deputados Federais. Os números que serão apresentados

nesta sessão são extraídos do Relatório Anual da CLP de 2004 e 2006, além dos Anuários da Câmara de 2005 e 2006.

A Tabela 2 apresenta o número de sugestões recebidas pela comissão, desde o início de suas atividades até 21 de maio de 2008.

Tabela 2 - Sugestões recebidas pela CLP. Período: 2001 a 21 de maio de 2008

ANO		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	TOTAL
Recebidas	Sugestões (projetos de lei, requerimento de audiência pública, entre outras)	24	59	57	28	107	69	93	12	449
	Sugestões de Emendas à Lei Orçamentária Anual	11	21	16	12	21	45	-	-	126
	Sugestões de Emendas ao Plano Plurianual	-	-	01	-	-	01	-	-	02
	Diretrizes Orçamentárias	-	-	-	-	05	07	26	-	38
TOTAL		35	80	74	40	133	122	119	12	615

Fontes: Site da CLP, Atualizada em 21/05/08.

Dentre as sugestões recebidas, é possível observar a situação delas, que se mantêm crescentes, como reconhecimento da Comissão pela sociedade civil. Na maioria, os projetos recebidos são sugestões de projetos de lei e requerimento de audiência pública. Das 615 sugestões recebidas, 367 foram apreciadas, ou seja, quase 60%. A situação das sugestões recebidas está demonstrada abaixo na Tabela 3.

Tabela 3 - Situação das sugestões recebidas pela CLP
Período: 2001 a 21 maio de 2008

ANO		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	TOTAL
Apreciadas	Aprovadas	02	29	27	13*	14	17	31	07	140
	Rejeitadas	-	20	38	12	11	14	62	10	167
	Prejudicadas	-	-	-	08	02	-	02	02	14
	Devolvidas	02	01	05	-	-	-	38	-	46
TOTAL		04	50	70	33	27	31	133	19	367

Fonte: Site da CLP - Atualizada em 21/05/08.

* A diferença de 1 (uma) sugestão entre o total de sugestões aprovadas (13) e o de sugestões transformadas em proposições (12), no ano de 2004, "sugestões transformadas em proposições", excluídas emendas orçamentárias e requerimentos, refere-se à sugestão 61/2004, que, embora tenha sido aprovada em 15/12/2004, foi transformada no PL 4.928/2005, em 21/03/2005, passando, portanto, a fazer parte do somatório dos Projetos de Lei do ano de 2005.

Dentro deste número de 615 sugestões recebidas em sete anos, foram aprovadas e transformadas em 205 proposições: de projetos, emendas, requerimentos ou voto, ou seja, das 615 sugestões recebidas, 367 são apreciadas e quase 56% das sugestões apreciadas são transformadas em proposições, como demonstra a Tabela 4 abaixo.

Tabela 4 - Sugestões transformadas em proposições

PROPOSIÇÕES	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	TOTAL
Projeto de Lei (PL)	01	20	22	10	08	14	19	04	98
Projeto de Lei Complementar (PLC)	01	04	01	-	-	-	02	-	08
Emenda a Projeto de Lei	-	-	-	01	02	-	01	-	04
Indicação (INC)	-	02	-	01	-	01	03	02	09
Requerimento (REQ) de Audiência Pública e Seminário	-	02	01	-	03	02**+01	06	-	15
Requerimento de Informação (RIC)	-	01	-	-	-	-	-	-	01
Voto de Louvor					01	-	-	-	01
Voto de Pesar					01	-	-	-	01
Emenda à LOA	05	05	05	05	05	05	-	-	30
Emenda ao PPA	-	-	01	-	-	01	-	-	02
Emenda à LDO	-	-	-	-	05	07	24	-	36
TOTAL	07	34	30	17	25	31	55	06	205

Fonte: Site da CLP - Atualizada em 21/05/08.

* Incluindo as emendas às leis orçamentárias.

** Esses dois requerimentos são oriundos de uma única sugestão (SUG 90/2005).

Algumas sugestões aprovadas

Dos números apresentados acima, faz-se necessário destacar algumas sugestões que foram transformadas em proposições durante

as atividades da Comissão. Assim, pode-se observar a variedade dos proponentes, a diversidade dos temas e os encaminhamentos das seguintes sugestões:

A Associação Comunitária do Chonin de Cima, do Estado de Minas Gerais, encaminhou uma sugestão referente “ao Poder Executivo, a criação de Universidade Federal na cidade de Governador Valadares – MG”. Ela foi aprovada e transformada no requerimento de indicação nº 3.557/02. Em seguida, encaminhada como Remessa ao Ministro da Casa Civil da Presidência da República, Pedro Parente, por meio de Ofício nº 2.695/02, em 30/08/2002.

O Conselho Administrativo Municipal de Grupiar, também do Estado de Minas Gerais, propôs a sugestão que diz respeito a “dificultar as fraudes contra a Administração Pública”. A sugestão foi transformada no PL nº 2.311/03 (apensada ao PL nº 1.086/99). A situação anterior ao arquivamento ao final da legislatura: na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, com o relator, Deputado José Eduardo Cardozo, para análise de mérito e de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) sugeriu, por intermédio da Comissão, “regulamentar o art. 14 da Constituição Federal, em matéria de plebiscito, referendo e iniciativa popular”, para garantir maior participação da sociedade na vida política do Brasil. Sugestão curiosa, do ponto de vista da análise deste trabalho, porque, por meio de um mecanismo de participação, que é a CLP, tenta-se regular os outros três mecanismos previstos na Constituição de 88. A sugestão, de alguma forma, tenta regulamentar os mecanismos de participação previstos na Lei nº 9.709/98; foi transformada no PL nº 4.718/04 (apensada ao PL nº 6.928/02). A situação anterior ao arquivamento ao final da legislatura: na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Parecer do relator, Deputado Roberto Freire (PPS-PE), pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa; e, no mérito, pela aprovação do PL principal e de três apensados (entre os quais o PL da CLP) com substitutivo.

O Centro de Teatro do Oprimido do Rio de Janeiro “sugere a realização de audiência pública para expor a proposta sobre teatro do

oprimido e o projeto teatro do oprimido nas prisões”. A situação atual: encontra-se aprovado por unanimidade o parecer com complementação de voto em 08 de novembro de 2006. A audiência pública foi marcada para o dia 06 de dezembro de 2006. No entanto, o fato curioso foi que, devido à crise dos aeroportos à época, os convidados não conseguiram embarcar no Rio de Janeiro, fato que cancelou o evento.

A Associação Brasileira de Gays, Lésbicas e Transgêneros enviou sugestão de emenda à Lei Orçamentária Anual/2007 para apoio à qualificação de profissionais da educação em educação para diversidade e cidadania. Valor incluído no orçamento – R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais).

Algumas sugestões em tramitação

Em processo de tramitação, com base no Relatório Anual da Comissão de 2006, algumas sugestões merecem destaques e demonstram que diversos temas podem pertencer a um mesmo relator, como os exemplos apresentados abaixo:

Sugestão 193/2006 – dispõe sobre a regulamentação do exercício da profissão de físico e dá outras providências. A autoria é da Sociedade Brasileira de Física. A situação anterior ao arquivamento ao final da legislatura: a relatora é a Deputada Luiza Erundina.

Sugestão 194/2006 – proposta de adoção do Código de Defesa do Eleitor, objetivando dar aos brasileiros condições de exigir conduta de ética no exercício dos cargos públicos e políticos. A autoria é do Pensamento Nacional das Bases Empresariais. A Situação anterior ao arquivamento ao final da legislatura: a relatora é a Deputada Luiza Erundina.

Sugestão 210/2006 – sugere projeto de lei complementar alterando dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, estabelecendo normas de políticas públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e social e dá outras providências. Autor: Instituto de Estudos Socioeconômicos. Situação anterior ao arquivamento ao final da legislatura: com a Deputada Luiza Erundina para relatoria.

Temas das sugestões

A questão dos temas das sugestões encaminhadas pela CLP, contidas no Relatório da Comissão dos anos de 2004 e 2006, discriminadas as sugestões aprovadas e rejeitadas. As categorias foram extraídas do anuário da Câmara dos Deputados Federais. A Tabela 5 apresenta os temas das sugestões.

Tabela 5 - Sugestões aprovadas e rejeitadas. Período: 2004 e 2006

TEMA	ANO			
	2004		2006	
	APROVADA	REJEITADA	APROVADA	REJEITADA
Administração pública	00	01	01	01
Arte e cultura	03	00	01	00
Ciência, tecnologia e informática	00	00	01	00
Comunicação	01	00	00	00
Defesa e segurança nacional	00	00	00	00
Desenvolvimento regional	00	00	00	00
Desenvolvimento urbano	00	00	00	00
Desporto e lazer	00	00	00	00
Direito civil e processual civil	02	01	03	05
Direito penal e processual penal	00	00	04	03
Direitos humanos e minorias	01	00	00	00
Economia, administração financeira e orçamentária	00	00	00	00
Educação	05	03	05	02
Indústria, comércio e defesa do consumidor	01	03	00	01
Meio ambiente	01	00	00	00
Organização político-administrativa do Estado	0	0	00	00
Política rural e fundiária	02	04	03	02
Previdência e assistência social	03	01	00	01
Processo legislativo		01	00	01
Recursos minerais, hídricos energéticos	00	00	00	00
Relações internacionais	00	00	00	00

Saúde	01	01	01	00
Segurança pública	00	00	00	00
Trabalho e emprego	00	00	00	00
Tributação	00	00	00	00
Turismo	00	00	00	00
Viação, transportes e trânsito	00	00	01	00
TOTAL	20	15	20	16

Fonte: Relatório da CLP de 2004 e 2006, categorias temáticas extraídas do Anuário da Câmara dos Deputados Federais.

Os principais temas são: educação, direito penal e processual penal, direito civil e processual penal, direito civil e processual civil e política rural e fundiária. Contudo, para uma melhor compreensão, faz-se necessário relacionar os temas com a área de atuação das instituições que participam como proponentes da CLP. As 126 instituições estão divididas nas áreas a seguir relacionadas:

Tabela 6 - Número de entidades civis por área de atuação

ÁREA	NÚMERO DE ENTIDADES CIVIS
Administração pública	4
Arte e cultura	5
Ciência, tecnologia e informática	6
Comunicação	0
Defesa e segurança nacional	2
Desenvolvimento regional	5
Desenvolvimento urbano	4
Desporto e lazer	0
Direito civil e processual civil	11
Direito penal e processual penal	6
Direitos humanos e minorias	32
Economia, administração financeira e orçamentária	1
Educação	10
Indústria, comércio e defesa do consumidor	7
Meio ambiente	4
Organização político-administrativa do Estado	0

Política rural e fundiária	9
Previdência e assistência social	2
Processo legislativo	0
Recursos minerais, hídricos energéticos	1
Relações internacionais	1
Saúde	6
Segurança pública	0
Trabalho e emprego	9
Tributação	0
Turismo	0
Viação, transportes e trânsito	1
TOTAL	126

Fonte: do Autor.

A questão dos temas mencionados anteriormente reflete, em parte, a área de atuação das entidades. Em sua maioria, atuam em direitos humanos e minorias, direito civil e processual civil, educação e política rural e fundiária. Desta maneira, embora uma instituição tenha uma área afim, isso não é fator determinante para que suas sugestões encaminhadas para a CLP sejam da mesma natureza de atuação da empresa. Um exemplo é o tema Ciência, Tecnologia e Informática, pois, nestes sete anos, não teve sugestão, sendo que existem seis instituições que participam da CLP pertencentes a esta área.

Outro fator importante da CLP é que as instituições são das mais variadas áreas e muitas são de atuação em todo território brasileiro. Algumas delas são: a Fundação de Apoio ao Ensino, Pesquisa e Extensão, proponente das sugestões 13 e 14/06; a Associação dos Juizes Federais do Brasil, proponente da 01/01 251/06 – 258/06 - 259/06 (esta instituição foi a autora da primeira lei sancionada, que foi transformada em proposição pela CLP); faz parte também a instituição social da Igreja Católica Cáritas Brasileira, autora da Sugestão, 05/01, 09 a 11/06; além da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, com a Sugestão 85/04; instituições representativas de poderes municipais, como a Confederação Nacional de Municípios, com a sugestão 17/05; instituição de direitos de minorias, como o Conselho Nacional dos

Direitos da Mulher, autor da sugestão 09/05 e 41/06; Representações de Classe, como a Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras, autora da sugestão 195/06; bem como o Fórum das ONGs Ambientalistas do Distrito Federal e Entorno, como a sugestão 04/01, a própria Ordem dos Advogados do Brasil, com as sugestões 84/04, 102/05, 225/06 e 226/06; a Associação dos Moradores de Guaianases, com a sugestão 17/01; a Associação dos Voluntários do Hospital São José, com a sugestão 01/01; a Academia Brasileira de Ciências e Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, com a sugestão 20/05.

À primeira vista, fica clara a variedade de áreas que as 126 instituições atuam. Outro ponto visível é que são instituições, em sua maioria, reconhecidas nacionalmente, com representatividade e prestígio social. O outro fator é que as instituições, também em sua maioria, são entidades profissionais, especializadas em suas áreas de atuação, como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e a Associação dos Juizes Federais do Brasil (Ajufe). O problema é que a especialização das entidades afasta qualquer tipo de membro não qualificado e não especializado. Além de dificultar a participação de entidades mais simples, como associações de bairro, no momento da seleção das sugestões que serão apreciadas pela comissão.

CANAIS DISPONÍVEIS PARA ENCAMINHAR SUGESTÕES

Os canais disponíveis para a sociedade civil encaminhar as sugestões para informação e interação são:

A primeira opção sugerida, pela própria comissão, é a correspondência postal. O principal fator para isso é que nem todos os domicílios brasileiros possuem infraestrutura computacional conectada à internet. Além do mais, existe pelo menos um correio em quase todas as cidades do território nacional, realidade esta que não deve ser diferente das entidades, no Brasil, principalmente as mais simples, como as associações de bairro. Ao optar por este canal, a entidade deve encaminhar a sugestão em papel impresso datilografado, sendo

que existe disponível na cartilha um modelo para o envio. No caso de instituições que possuem a infra-estrutura computacional, porém não dispõem de acesso à internet ou possibilidade de via correspondência postal, há a mídia digital, disquete ou CD-ROM com arquivo de texto. O endereço de envio das sugestões é Comissão de Legislação Participativa, Câmara dos Deputados – Anexo II, Pavimento Superior, Salas 121-A e 122-A, CEP 70.160-900 – Brasília – DF.

A segunda opção está destinada às instituições ou entidades que detêm a infraestrutura computacional e possuem também acesso à internet. As sugestões podem ser enviadas por *e-mail*, com base em modelos disponíveis no *site* da CLP no portal da Câmara dos Deputados Federal. Embora seja comum existirem sistemas para este processo, a CLP utiliza apenas a correspondência simples. A correspondência eletrônica, no modelo estabelecido, deve ser encaminhada para o *e-mail*: clp.decom@camara.gov.br.

Nos Relatórios Anuais de 2004 e 2006, a Comissão informou a quantidade de correspondência eletrônica trocada com a população e entidades, além do número de correspondência postal. Em 2004, a CLP recebeu e enviou para as entidades e instituições 170 *e-mails*, contra 15 cartas recebidas e respondidas, além de 69 correspondências de qualquer tipo, como convites de eventos, informativos, entre outros.

No Relatório de 2006, o número registrado de *e-mail* subiu para 176, o de correspondência de qualquer tipo recuou para 56, o item cartas respondidas e recebidas foi extraído do anuário muito provavelmente porque o item correspondência do relatório inclui as cartas. Outro elemento pode ser adicionado a esta observação: segundo o Comitê Gestor da Internet (NCI/CGI), que em seu *site* aponta um crescimento bastante expressivo das infra-estruturas computacionais e, principalmente, como acesso à *web*¹⁰. Isso pode ser um elemento que explique a redução das correspondências e o aumento dos *e-mails*.

¹⁰ O termo ferramenta deriva do latim ferramenta, plural de ferramentum. É um utensílio, ou dispositivo, ou mecanismo físico ou intelectual utilizado por trabalhadores das mais diversas áreas. Na web, as ferramentas são estruturadas como software, logicial ou programa de computador, que é uma sequência de instruções a serem seguidas

A terceira opção é via fax. As entidades que possuem o instrumento técnico adequado podem encaminhar suas sugestões para o fax da Comissão pelo número (61) 3216-6700 ou 3216-6699. Neste caso, é necessário endereçar à Comissão de Legislação Participativa. Para qualquer uma das formas que podem ser escolhidas pela entidade, em caso de dúvidas, elas podem se informar pelos telefones (61) 3216-6691, 3216-6693 e 3216-6694.

Além dos meios de envio de sugestões, existem os meios de informação, como o telefone da CLP, citado anteriormente, e as ferramentas de interações, com fórum e sistema de acompanhamento, tanto para os fóruns quanto para o processo de sugestão de projetos de Lei.

Para agregar as ferramentas de interações e de informação, a CLP utiliza um *website*, que contém os *links*: “Sugestões Legislativas”, “Banco de Ideias”, “Tramitação das Proposições da CLP”, “Fale Conosco”; além das chamadas para os fóruns de debate na *web*. Embora o *website* tenha outros recursos, o fórum comunicação *on-line*, fóruns *web* ou fóruns de discussão¹¹ parecem estar mais alinhados com as expectativas de alguns pesquisadores, tais como Kees Brants (2002), o qual sugere que os fóruns de comunicação *on-line* oferecem espaço público para deliberação e troca de informação política e que aumentam e ampliam a participação em âmbito local, recriando um ambiente de discussão sobre a forma de governo democrático, em especial para uma forma aberta e direta.

A CLP na *web*

As demandas sociais encontram na internet um facilitador na relação entre sociedade civil e sistema político, o que não quer dizer que o sistema político, ao fazer uso da infraestrutura computacional como elemento para captar tais demandas, rompeu todas as barreiras

e/ou executadas, na manipulação, redirecionamento ou modificação de um dado/informação ou acontecimento em ambiente web, geralmente contruídas em linguagem de programação PHP ou ASP.

¹¹ Fórum de discussão ou grupo de discussão (*newsgroup*), recurso *web* que permite escrever publicamente sobre o tema indicado pelo nome do grupo.

que inviabilizavam o acesso da sociedade civil a esse sistema, embora se depositem as mesmas ou maiores expectativas que a criação do parlamento, visto que, no caso da infraestrutura computacional, não apenas uma viabilização de um sistema político é a construção de um sistema político sem barreiras, sem representação. Uma espécie de democracia direta, mais ampla que a grega, ou seja, não recupera algo que tenha se perdido nos processos de estruturação de formas de governo, mas a construção de um tipo de sistema político que nunca existiu. E, agora, surge na bibliografia como característica intrínseca da própria definição de democracia.

Contudo, a introdução de tal infraestrutura, que não seja operacionalmente, como aponta o modelo de democracia real de Norberto Bobbio, uma ruptura das estruturas consolidadas e das distorções que operam no sistema político atual, como as oligarquias, a representação, a não especialização dos cidadãos, entre outras. É possível observar que tais estruturas criam modificações em etapas dos processos de tomada de decisão do sistema político e ampliam as oportunidades de participação política da sociedade civil em órgãos legislativos.

Com o objetivo de aumentar as possibilidades de interação, a CLP mantém um *website*¹² para a participação da sociedade civil. O qual se encontra no endereço eletrônico <http://www.camara.gov.br/dlp>. O fato é que as barreiras e problemas que se colocam entre a sociedade civil e o sistema político não estão solucionados como introdução de um mecanismo computacional que permite a presença da sociedade civil em apenas uma etapa do processo. A CLP introduz um sistema de recebimento de sugestão e esta é a etapa que cabe à sociedade civil, no mais, é só acompanhar as tramitações.

Isso não altera o sistema político nem as tramitações, processo e práticas do legislativo, embora seja oportunidade de inserção de demandas sociais. Assim, a infraestrutura computacional não muda as rotinas do sistema político, mas adiciona temas e perspectivas a serem debatidas nos tradicionais moldes do sistema legislativo brasileiro.

¹² No mundo virtual, é um endereço cuja porta de entrada é sempre sua *home page*, um *website* é um dos nós/computadores existentes.

O que a CLP está promovendo é um aumento das demandas sociais no sistema político. O principal desafio é a meta de estimular novas entidades sem criar um acúmulo de processos o que seria fatal para seus objetivos, caso as rotinas e processos continuem os mesmos, mas esta é outra questão. O problema para a CLP, no momento, é ampliar a oportunidade de incluir novas entidades no processo. Para isso, algumas barreiras devem ser observadas.

A primeira barreira é a motivação, a qual consiste no fato de as ferramentas de publicação ou de gerenciamento de conteúdo, utilizadas pelas iniciativas políticas, serem pouco prováveis para estabelecer a motivação por si só, além das informações disponíveis terem baixos efeitos qualitativos nas percepções psicológicas dos cidadãos.

A segunda barreira é a capacidade. Ela relaciona-se à utilização das ferramentas interativas (fóruns, *weblog*, entre outras), pela sociedade civil, como principal forma de construção de um espaço de discussão na *web*. Porém, faz-se necessário identificar quais cidadãos, da sociedade civil, possuem as competências efetivas de atuação nas esferas de decisões políticas. Assim, o debate sobre a capacidade ultrapassa a questão da existência ou não de uma infraestrutura computacional.

Schlozman e Verba (1995) colocam como sua última barreira as oportunidades, ainda escassas, as quais servem de limites para as iniciativas políticas *on-line*. O acesso aos meios de tecnologias ainda é limitado e as principais ações dos parlamentos eletrônicos focam mais nas aplicações informativas da própria história, normas e serviços, o que favorece uma aglutinação de clientes e menos participantes ativos em discussões democráticas. (STANLEY; WEARE, 2004)

Outro ponto importante é o caso dos acessos domiciliares no Brasil, pelos últimos números, do Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI). Menos de 15% dos domicílios possuem acesso à internet, dos quais menos da metade possuem acesso à banda larga, cerca de 40,35 %. Não é por acaso que iniciativas políticas *on-line*, como o Portal da CLP, utilizem outros canais de comunicação integrada, tais como sistemas de telefonia e correios, com o intuito de ampliar o número de participantes.

Embora as três barreiras de Schlozman e Verba tenham uma aceitação mais palatável, muito da discussão sobre participação política e comunicação de massa, atualmente, permeia o conceito da teoria do capital social proveniente das ciências sociais no término dos anos 80, a qual é apropriada e trabalhada por diversos autores, inclusive Robert D. Putnam, em especial, no livro *Bowling alone: the collapse and revival of american community*, publicado em 2000. O conceito de capital social é usado para compor uma abordagem, com vistas ao entendimento do engajamento cívico, no qual Putnam (2000) apresenta uma crítica de parte das práticas políticas contemporâneas e coloca como única barreira a comunicação de massa, em especial a televisão. A forma de participação política e superação da barreira da comunicação de massa são as associações realizadas pelo povo americano, a qual impressionou o jornalista francês Aléxis de Tocquevillen, no século XIX, que é a forma central de atuação sociopolítica. (PUTMAN, 2000)

A participação ou engajamento cívico são entendidos por Putman (2000) como uma lista de atividades da vida social ou vida fora de casa: filiação à associação voluntária ou igreja, manifestações de protesto, jantar com amigos ou família entre outros. Desta forma, toda prática de engajamento que gera capital social é engajamento cívico, rede de relações que proporciona e nutre de forma saudável a participação política.

Nos últimos 30 anos, o modelo do cidadão e o seu engajamento cívico sofreram mutações, principalmente no que tange a vida social fora de casa. Para Putnam (2000), a causa principal no declínio direto na capacidade dos americanos de se associar é a presença da comunicação de massa. Em consequência da televisão, causa uma série de prejuízos para a vida cívica. A mais relevante é que o consumo de TV exerce efeitos psicológicos prolongados sobre as crianças. Fatalmente, estes efeitos, segundo Putman (2000), inibem a formação de cidadãos mais confiantes na natureza humana e mais dispostos a sair de casa para engajar-se em redes cívicas. Assim, o consumo de notícias e de entretenimento se tornou uma atividade que se pode realizar isoladamente, sem estar engajado em uma rede cívica aos moldes convencionais.

Robert Putman (2000), embora seja um escritor americano e obviamente esteja falando de sua própria cultura, é muito enfático na atribuição de culpa do declínio de participação civil na política; porém, aceitando este argumento, coloca-se o cidadão como um ser de vocação para a política e que, com o surgimento e popularização da comunicação de massa, em quaisquer sociedades, incluindo a brasileira, fatalmente os indivíduos serão menos engajados politicamente.

Para a CLP, que busca participação popular na discussão de sugestões políticas públicas, tais como: Projeto de Lei Complementar, Projeto de Lei Ordinária, Decreto Legislativo, Resolução da Câmara dos Deputados, Projeto de Consolidação, Emenda, entre outros, deve projetar as ações e processos do *website* para um ambiente de baixa participação, as orientações devem seguir muito mais a questões das barreiras apontadas por Schlozman e Verba (1995) do que as barreiras dos meios de comunicação de massa propostas por Robert Putman (2000). Além de considerar o baixo acesso em domicílios no Brasil, fator que coloca a necessidade de abrir canais de comunicação fora da internet porque a utilização, no presente cenário, de todas as interconexões, tais como sistemas telefônicos, correio e internet criam cadeias de decisões políticas e resultados interligados entre os poderes públicos e seus cidadãos que alteram a natureza e a dinâmica dos próprios sistemas políticos nacionais. (IANN, 1992)

O objetivo deste capítulo foi compreender a história da CLP e comparar a produtividade da Comissão com outros pares. Assim, com base na compreensão das questões que circundam o objeto de análise, avançaremos para poder compreender a análise do *site* e seus recursos, tema do próximo capítulo.

ANÁLISE – SITE DA CLP E SEUS RECURSOS

Com base na metodologia que norteou o presente livro, uma investigação empírica qualitativa, o objetivo deste capítulo é apresentar a análise do *site* da Comissão de Legislação Participativa (CLP), da Câmara dos Deputados Federais do Brasil, e suas ferramentas de interação com a sociedade civil, com base nos canais de abertura do sistema político para a presença da sociedade civil, e as formas como a internet pode servir como facilitadora deste processo.

Os dados foram recolhidos e analisados dentro da seguinte perspectiva: como os três primeiros capítulos deram conta de compreender em que contexto o *website* da CLP está posto, a análise do *site* avalia na primeira parte da montagem do quadro analítico, de forma indireta, se o *website* da CLP, como meio de comunicação, tem uma aplicação satisfatória na transmissão de informação sobre a comissão. Na parte seguinte, avalia-se se é possível compartilhar o poder por meio dos canais de interação (fórum *on-line* e o processo de envio de sugestão) disponíveis no *site*.

A INFRAESTRUTURA LÓGICA DO SITE

As informações coletadas pelas técnicas de entrevistas e dados arquivos demonstraram algo inesperado¹. O Portal da Câmara dos Deputados Federais, bem como todos os *sites* e as ferramentas que o compõem, é gerenciado por um servidor de aplicações *web* criado pela *Zope Corporation* (www.zope.org), denominado de *Zope/Plone*. A sigla é oriunda de “*Z Object Publishing Environment*” (Ambiente Z para Publicação de Objetos), um ambiente de programação *web* que permite desenvolver aplicações *web* de forma remota. A base de funcionamento do servidor é possível a partir da linguagem *Python* (www.python.org).

A aplicação do ambiente *Zope* é uma tecnologia de *software* livre² (*open source*), foi customizada³ pelo Centro de Informática da Câmara dos Deputados (CENIN) responsável pela infraestrutura lógica do portal da Câmara dos Deputados. A aplicação do *Zope*, como o *Content Management System* (CMS), ou gerenciador de conteúdo, é a mais comum das aplicações deste ambiente de publicação de objeto, embora as aplicações de uso do *Zope* sejam bastante variadas.

A gestão do conteúdo do portal é supervisionada pelo Comitê Gestor do Portal da Câmara dos Deputados e atualizada pelos diversos órgãos que fazem parte da Câmara, como a Comissão de Legislação Participativa (CLP), responsável pelo próprio conteúdo. Este trabalho é realizado, desde a criação do *site*, em agosto 2001, pela Assessoria para Comunicação Institucional da CLP, um dos setores que compõem o corpo técnico da comissão. A composição do Comitê Gestor

¹ A identificação da utilização de *software* livres não estava prevista, na elaboração da pesquisa. Ele foi um elemento observado durante as entrevistas com os membros do Cenin.

² Um *software* para ser considerado livre não basta ser gratuito, é preciso também que o código fonte do produto ou do sistema esteja aberto para o livre manuseio por qualquer indivíduo habilitado na linguagem de programação em que o produto ou sistema foi desenvolvido. Significa código fonte aberta. Programas *open source* divulgam seus códigos-fonte para que qualquer pessoa com conhecimento de programação possa modificá-lo, ampliá-lo e melhorá-lo.

³ A customização é o processo de adaptação das possibilidades de um produto ou sistema para um fim específico.

é feita por representantes do Centro de Documentação e Informação (Cedi), Centro de Informática (Cenin), da Diretoria-Geral e da Secretaria de Comunicação Social (Secom).

A gestão e publicação de conteúdos do Portal da Câmara, bem como todos os *sites* relacionados, ocorrem por meio de uma customização de um aplicativo criado no *Zope*, como foi citado. Este processo de criação dos aplicativos é denominado, na linguagem de programação, de “Produto”. O produto é o *Plone*, que é um *Framework*⁴ do sistema de Gerenciamento de Conteúdo Profissional (CMS)⁵. O *Plone* utilizado pelo Portal da Câmara é um dos melhores CMS *Open Source* do mercado, tendo muitos dos recursos que um portal *PHP-NUKE*⁶ e outros possuem. Um exemplo da qualidade tecnológica do *Plone* é o fato de ser utilizado por instituições e empresas como NASA, IDGnow e AOL.

Outra vantagem do uso do *Plone* é a compatibilidade com as normas W3C e com a construção em *Tableless*, ambos foram aplicados ao Portal da Câmara. *Sites* desenvolvidos segundo os padrões W3C podem ser acessados e visualizados por qualquer pessoa ou tecnologia, independente de *hardware* ou *software* utilizados, de forma rápida. O desenvolvimento em *Tableless* de *sites* não disponibiliza os conteúdos por meio de tabelas. Para esta finalidade, utiliza-se o *Cascading Style Sheets* (CSS). O qual é uma linguagem de estilo utilizada para definir a apresentação de documentos escritos em uma linguagem de marcação, como HTML ou XML. O principal benefício desta linguagem é permitir a separação entre o formato e o conteúdo de um documento. A vantagem desta “metodologia” de criação de *site* agrega

⁴ No desenvolvimento de *software*, um *framework* ou arcabouço é uma estrutura de suporte definida em que um outro projeto de *software* pode ser organizado e desenvolvido.

⁵ Um Sistema de Gerenciamento de Conteúdo (SGC), (em inglês, *Content Management Systems* (CMS)), é um sistema gerenciador de *websites*, portais e *intranets* que integra ferramentas necessárias para criar, gerenciar (editar e inserir) conteúdo em tempo real, sem a necessidade de programação de código, cujo objetivo é estruturar e facilitar a criação, administração, distribuição, publicação e disponibilidade da informação. Sua maior característica é a grande quantidade de funções presentes.

⁶ PHP-Nuke é um sistema para publicação automatizada de notícias para a *web* e um Sistema de Gerenciamento de Conteúdo (um ‘*nuke*’) baseado em PHP e MySQL. O sistema é totalmente controlado através de uma interface *web*.

ao Portal da Câmara diminuição no peso das páginas e melhora da acessibilidade, além de permitir futuras aplicações em dispositivos móveis sem necessidade de versão especial.

A PRIMEIRA PARTE DO QUADRO ANALÍTICO

A análise está dividida em duas etapas distintas:

- d) a análise do *site* da CLP com o objetivo de compreender o seu funcionamento, possibilidade e recursos na relação da Comissão com as entidades da sociedade civil foi realizada com base na técnica de coleta de observação indireta;
- e) compreender como o recurso do fórum *on-line* e o processo de envio de sugestões de proposta de Lei funcionam e influenciam na relação da Comissão com as entidades da sociedade civil. A coleta dos dados dos fóruns para análise foi realizada por meio da observação direta e indireta⁷.

Para analisar a aplicação do *site* CLP como meio de comunicação e a possibilidade de compartilhar o poder por meio dos canais de interação, serão aplicadas quatro categorias do *Design* estrutural, informacional (meio de comunicação), entrega e interativo (canais de interação), baseadas na metodologia desenvolvida por Leandro Souza (2007)⁸.

Analizando o design estrutural

A análise das questões do design estrutural foi feita pela observação indireta no portal da Câmara e no *site* da CLP.

Os resultados para os três critérios utilizados na análise do *design* estrutural (Tabela 11): a navegabilidade, a acessibilidade e a usabilidade estão apresentados abaixo.

⁷ A observação indireta foi realizada com base nos dados arquivos do pesquisador.

⁸ Membro do Grupo de Estudos de Políticas de Informação, Cultura e Comunicação (GEPICCC), coordenado pelo Professor Doutor Othon Jambeiro da Universidade Federal da Bahia.

Tabela 11 - Questões relacionadas ao *design* estrutural – extraídas do quadro analítico

CATEGORIA DE ANÁLISE	INDICADORES
Design estrutural	<p>1. Navegabilidade: o <i>menu</i> de navegação principal é mantido em todas as páginas? A posição do usuário, em relação ao <i>menu</i> de navegação principal, é indicada em todas as páginas internas? A <i>homepage</i> e a primeira página de cada seção do <i>menu</i> principal encontram-se especificamente nomeadas na barra de títulos do navegador? Existem páginas com erros? É oferecido, na página principal, contato para o caso de ocorrerem problemas funcionais no <i>site</i> da CLP? É oferecido, em todas as páginas internas, contato para o caso de ocorrerem problemas funcionais no <i>site</i> da CLP? Existe tratamento de páginas com erros?</p> <p>2. Acessibilidade: o <i>site</i> da CLP é visível? Apresenta opções para portadores de necessidades especiais? É compatível com diversas plataformas de acesso?</p> <p>3. Usabilidade: as páginas demoram de carregar? Existe uma utilização excessiva das tecnologias multimídia?</p>

Fonte: do Autor, baseada na proposta metodológica de Leandro Souza (2007).

Navegabilidade

Assim, o primeiro conjunto de questões permite a análise da Navegabilidade do *site* da CLP com o intuito de identificar se a customização do produto *Plone* facilita ou dificulta a navegação do usuário no que se refere à obtenção de informação ou postagem de dados.

O *menu* de navegação principal não é mantido em todas as páginas, considerando o *menu* principal como o *menu* da lateral esquerda, comuns às páginas *web*. Contudo, o *menu* que se repete é o superior do portal da Câmara dos Deputados e os *links*: *Menu* principal, Glossário, Mapa do Portal, Fale conosco, Idioma Inglês e Espanhol, Outros portais e Senado, além de uma ferramenta de Busca e um mecanismo de acessibilidade para ajustar o tamanho da fonte do *site*.

Para auxiliar a localização do usuário em relação ao *menu* de navegação principal, é indicada, em todas as páginas internas, por meio de uma função do *Zope/Plone*, guia de localização identificado como “Você está aqui”, no canto superior direito, logo abaixo do *menu* superior. Neste guia de localização, é demonstrado o caminho que se deve percorrer para chegar a determinada página e não o exato caminho

percorrido pelo usuário. Esta função é muito útil para a localização do usuário, pois o usuário não tem a oportunidade de identificar os caminhos que a estrutura do *site* permite e encontrar as informações que busca.

Contudo, da forma que foi customizado o Portal da Câmara, identificar pela estrutura do *site*, que é a aplicação comum, não auxilia o quanto deveria porque o portal não apresenta uma diferenciação dos *sites* dos órgãos que o compõem. Assim, o usuário não tem uma noção exata dos caminhos que percorreu porque o portal possui uma integração, não apenas de *layout*, mas também de *links* dos diversos órgãos da Câmara. E isso contribuiu para uma das dificuldades desta pesquisa, identificar quais páginas e ferramentas pertencem à CLP.

Outro recurso utilizado para auxiliar a navegação no *site* é a disponibilização de *links*, reproduções das ferramentas dos principais *Browsers*, *links* de comando direto para: *Home* (página inicial), Voltar (página anterior), Topo da página e Imprimir. A *homepage* e a primeira página de cada seção do *menu* principal encontram-se especificamente nomeadas na barra de títulos do navegador, o que facilita a localização do usuário, somado ao guia de localização, entretanto, como já foi dito, a integração do *layout* e *links* dificulta a identificação de páginas e ferramentas do *site*.

Até o final da análise por observação direta do *site*, no dia 20 de julho de 2008, existia apenas uma página com erro, o endereço eletrônico <http://www2.camara.gov.br/comissoes/clp/fluxogramatramitacao>, localizado no *link* “Relatórios e Publicações”. Na página principal, não é oferecido diretamente contato, caso ocorram problemas funcionais no *site* da CLP. O que existe é o *link* “Fale Conosco”, que permite fazer reclamações e sugestões sobre o *site*, por *e-mail* de contato com o Comitê Gestor do Portal.

Em relação às páginas internas da Comissão, o único contato possível para o caso de ocorrerem problemas funcionais no *site* é o mesmo *link* “Fale Conosco”. Uma função que o *site* da CLP possui, por compor o Portal da Câmara, é o tratamento de páginas com erros, os *links* que não estão funcionando são identificados e o usuário recebe a mensagem em tela: “Por favor, verifique o endereço informado

ou use a função de busca dessa página para localizar o que você está procurando. Se você está certo que o endereço informado está correto, mas está encontrando um erro, por favor, contate a Administração do *Site*, e é disponibilizado um *link* para informar sobre o erro ocorrido.

A compreensão da estrutura de navegação por parte do cidadão/ usuário, além de permitir uma economia de tempo, facilita a busca por informações e serviços (funções) desejados, assim, o site da comissão apresenta uma boa navegabilidade.

Acessibilidade

O segundo conjunto de questões permite a análise da acessibilidade do *site* da CLP, com o intuito de identificar se a customização do produto *Plone* facilita ou dificulta o acesso dos usuários no que se refere à obtenção de informação ou postagem de dados.

Na hierarquia do portal da Câmara, o *site* da CLP não é acessível por meio de link direto na *homepage* do portal da Câmara. As possibilidades de acesso ao *site* são realizadas: pelo endereço eletrônico direto (<http://www.camara.gov.br/clp>), pela ferramenta de busca, pela busca direcionada por comissões ou pelo *link* “Participação Popular”, que não implica relação nominal, dificultando uma associação direta. Isso dificulta os objetivos da própria Comissão por meio do seu *website*, visto que, por meio da CLP, a Câmara abre à sociedade civil organizada, por um portal de acesso ao sistema de produção das normas que integram o ordenamento jurídico do País, o que não se traduz no portal da Câmara dos Deputados ao não permitir um fácil acesso ao *site* da CLP.

Para auxiliar o acesso, o *site* apresenta opções para portadores de necessidades especiais, de ajuste do tamanho das fontes em todas as páginas. Além de ser compatível com diversos navegadores de acesso, como: *Internet Explorer* e *Mozilla Firefox*. Juntos são utilizados por quase 100% dos usuários *web*, além do *Opera* e do *Netscape*. No acesso em navegadores diferentes, foi observado um desempenho melhor no *Mozilla*, visto que o *Zope/Plone* é um ambiente *open source* como o

Mozilla. Desta forma, a acessibilidade é baixa para o acesso via portal da Câmara e boa para compatibilidade com os diversos navegadores.

Usabilidade

O último conjunto de questões da análise do *design* de estrutura é relacionado à usabilidade do *site* da CLP, com o intuito de identificar se a customização do produto *Plone* facilita ou dificulta o uso do *site* no que se refere à obtenção de informação ou postagem de dados.

As páginas da CLP não demoram a carregar, nem mesmo em conexões *dial-up*, comumente chamadas de conexões discadas. A diferença entre a conexão *dial-up* e banda larga, oriunda da forma como cada uma funciona, não impede a utilização do *site* ou de qualquer recurso disponível nele em função do CMS adotado no Portal da Câmara, que aperfeiçoa o gerenciamento dos conteúdos. Outro fator que colabora para reduzir o tempo de carregamento das páginas é a ausência de tecnologias multimídia (*swf* e vídeos) nas páginas, em virtude da natureza do público e da finalidade do *site* da Comissão. O único recurso multimídia utilizado é apenas a disponibilização do vídeo institucional da Comissão.

Esta ausência de uso excessivo de recursos multimídias é favorável à usabilidade. Comumente, o excesso de tais recursos é apontado como um fator que pode comprometer a navegabilidade, primeiramente, porque estas informações tendem a deixar o *site* mais lento, comprometendo o desempenho da página. Em segundo lugar, estas informações tendem a tirar a atenção do usuário, competindo com conteúdos e objetivo central da página acessada. Informações multimídia devem ser utilizadas com cautela nos *sites* digitais. A usabilidade do *site* da comissão, de um modo geral, é boa.

Análise do *design* informacional

A análise das questões do *design* informacional foi feita pela observação indireta no portal da Câmara e no *site* da CLP.

Tabela 12 - Questões relacionadas ao *design* informacional – extraídas do quadro analítico

CATEGORIA DE ANÁLISE	INDICADORES
<i>Design</i> informacional	<p>1. Estrutura da informação: Quais informações são disponibilizadas ao cidadão? Existem informações que possibilitem o controle social ante as ações políticas (orçamentos, contato direto com representantes, ouvidorias etc.)? Onde estão dispostas as informações?</p> <p>2. Conteúdo: existem erros que dificultem a compreensão da informação disponibilizada? A linguagem utilizada é objetiva? A linguagem é sucinta? A diagramação gráfica facilita a leitura? As informações são atualizadas? Quais são as fontes utilizadas?</p> <p>3. Recuperação da informação: existe sistema de busca automático? Existe mapa do <i>site</i>? Existem instruções para pesquisa? Existe uma página com repostas às perguntas mais frequentes (FAQ)?</p>

Fonte: do Autor, baseada na proposta metodológica de Leandro Souza (2007).

No site da CLP, a arquitetura da informação e a organização dos conteúdos são administrados via CMS. Os resultados da análise da arquitetura da informação foram obtidos com base em três critérios: estrutura, conteúdo e recuperação.

Estrutura da informação

O primeiro conjunto de questões remete à estrutura da informação. São questões relacionadas à verificação de categorias da informação e sua visibilidade, ou seja, a sua fácil localização.

A estrutura da informação foi verificada a partir de um modelo combinado, proposto pelo pesquisador Souza (2007), que unifica a perspectiva de análise de Barreto (1994) e Steele (1998). Tal modelo permite verificar o quantitativo de informação por classes disponível no *site* da CLP.

Tabela 13 - Apresentação na análise da estrutura da informação

CLASSIFICAÇÃO DE BARRETO		CLASSIFICAÇÃO DE STEELE	
Utilitárias	55%	Simple	13,30%
Contextuais	35%	Detalhadas	35,80%
Seletivas	10%	Estruturais	1,80%
		Cívica	40,40%
		Cotidianas	8,70%

Fonte: do Autor.

Com base na análise de 391 *links* e páginas, por observação indireta, a partir deste modelo combinado, é possível perceber que as características da estrutura da informação do *site* da CLP são “utilitárias”, com base na classificação de Barreto (1994), e “cívicas”, pela classificação de Steele (1998). O caráter predominantemente utilitário e cívico da estrutura da informação reflete a própria característica da Comissão.

Outra classe que se destacou na perspectiva de Barreto (1994) foram as “contextuais”, muito em função do trabalho da assessoria para comunicação institucional da CLP e, na classificação de Steele (1998), foram as “detalhadas”, reflexo do grande acervo que está acumulando no *site*, oriundo dos registros e documentos gerados pelas atividades da Comissão.

Os usuários deste *site* são compostos por cidadãos, outras esferas do poder do Estado e o próprio legislativo. O conteúdo do *site* corresponde ao público que faz uso dele. Desta forma, os conteúdos detalhados estão destinados a um público mais especializado e as demais classes que tiveram destaques no público em geral.

Dentre as informações disponibilizadas no *site*, existem as que permitem o controle por parte da sociedade civil das ações da CLP nas sessões: “Fale Conosco” – o recurso foi utilizado, mas sem retorno por um tempo superior a um mês; “Tramitação das proposições da CLP” é um recurso de acompanhamento dos processos de tramitação das sugestões enviadas, através do qual as entidades proponentes podem observar e informar-se sobre os encaminhamentos relacionados aos processos internos da CLP e em outras instituições

que compõem todo o processo que vai da CLP até a Presidência da República, passando pela Câmara dos Deputados e Senado Federal; “Emendas da CLP às leis orçamentárias”, em que estão disponíveis documentos de atuação da CLP, como: as Emendas à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO 2009 - PLN 1/2008); as Emendas à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO 2008 - PLN 2/2007), incluindo o resultado da votação na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização; as Emendas ao Plano Plurianual (PPA) de 2004 até 2007; as Emendas à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2006 e 2007; e as Emendas à Lei Orçamentária Anual (LOA) 2002 até 2007; a “Cartilha 2007”, em que são apresentadas informações e formas de contatos com a CLP, além do resumo de atividades anuais; “Reuniões e Eventos” é um sistema que apresenta o resumo e atas das reuniões; “CLP em Números” é um relatório em números das atividades da comissão; e “Informativos” são boletins informativos sobre as atuações e futuras atividades da comissão.

Como o *site* da CLP está tão integrado visualmente e por meio de *links* com o Portal da Câmara, o usuário ainda tem acesso: ao “Fale com o Deputado”, que permite uma proximidade com os parlamentares. Contudo, o recurso foi analisado e não foi obtido retorno pelo período superior a um mês, e “Ouvidoria Parlamentar”.

A visibilidade de tais informações ou ferramentas, para o controle social dos atos políticos da Comissão, está diretamente vinculada à possibilidade de utilização pelo usuário: quão mais visíveis, mais fáceis de serem utilizadas. O caminho para acessar tais informações, no primeiro momento, depende do caminho de acesso do usuário. Caso ele utilize o endereço eletrônico da CLP, as informações sobre “Emendas da CLP às leis orçamentárias”, a “Cartilha 2007”, “Reuniões e Eventos”, “CLP em Números”, “Banco de Idéias”, “Sugestões Legislativas” e “Informativos” estão na própria página inicial da Comissão, o que dificulta encontrar o *link* “Participação Popular”, que permite o acesso a “Sua Proposta Pode Virar Lei” e um *link* para a CLP, como se fossem duas coisas separadas, mas é a principal informação da CLP.

Caso o usuário acesse o portal da Câmara e deseje encontrar as informações da CLP e suas ferramentas, deverá utilizar a ferramenta

de busca do portal ou a busca direcionada por comissões. O *site* da CLP e a maior parte das suas informações não estão na página principal do Portal da Câmara dos Deputados, exceto a “Participação Popular”, que permite acesso à CLP, além de conteúdos relacionados a ela, como os fóruns e os procedimentos de envio de sugestão de lei.

O problema da visibilidade é que dificulta o primeiro fator básico de acesso de uma informação ou uso de uma ferramenta, que é a localização delas por parte da sociedade civil. Mesmo que existam muitas etapas para a interação, achá-las, para iniciar este longo processo, torna-se o fator primordial. Assim, a estrutura da informação do *site* da comissão é difusa.

Conteúdo

O segundo grupo de questões remete a uma análise do conteúdo apresentado, seja em aspecto gráfico ou textual. O pressuposto é que as informações apresentadas em textos devem ser precisas e sem erros de digitações ou gramaticais para que não haja má interpretação cognitiva do conteúdo disponibilizado. (NILSEN, 2000; SILVEIRA, 2001)

O conteúdo do *site*, de um modo geral, não apresenta erros que dificultem a compreensão da informação disponibilizada. A única questão é o *link* referente ao Portal da Câmara, que diz respeito à CLP. O Link “Sua Proposta Pode Virar Lei” denota que a proposta é individual, pelo uso do pronome “sua”. É importante destacar que a proposta é coletiva mediante uma entidade civil, conforme especificações da CLP. Da forma que está posto, parece algo simples e individual. O que sugere uma reformulação que adéque a denominação do *link* a sua função.

A linguagem utilizada no *site* da CLP é objetiva, não faz uso de termos técnicos ou pouco utilizados, apenas 35,80%, como foi demonstrado anteriormente, por se tratar de documentos internos e atas de reuniões. O conteúdo apresentado no *site* é feito de forma sucinta, com o objetivo de evitar os textos muito extensos, como longas barras de rolagem. Os conteúdos são normalmente divididos em partes, utilizando-se dos *hiperlinks* para fazer a vinculação entre elas. Não exis-

tem conteúdos apresentados em diagramação gráfica no *site* da CLP. Um recurso que facilita a compreensão e reduz os textos não foi utilizado como estratégia pela Assessoria para Comunicação Institucional da CLP. O conteúdo do *site*, por pertencer a uma Comissão que produz muitos documentos e realiza muitas atividades, como audiências públicas, gera um volume de conteúdo que é transferido para o *site*, integralmente, ou sofre edição pela Assessoria para Comunicação Institucional da CLP. Isso permite uma constante atualização do *site* da CLP em períodos de atividade do Congresso Nacional.

A atualização da página é um fator relevante porque, mesmo que um *site* apresente um texto preciso e gramaticalmente correto, não é suficiente, como lembra Nielsen (2003), pois o conteúdo da *web* deve estar sustentado em uma linguagem objetiva e o texto sucinto. A atualização das páginas faz com que o usuário retorne e gera confiança nas informações apresentadas, como sugere Silveira (2001).

A fonte dos conteúdos do *site*, pelo seu caráter e finalidade, é praticamente oriunda do trabalho de assessoria do setor competente, que é a Assessoria para Comunicação Institucional da CLP. Como foram analisadas, anteriormente, as informações extraídas de outros ambientes são apenas 10% do conteúdo do *site*. Assim, o conteúdo do *site* é adequado à finalidade da comissão.

Recuperação da informação

O terceiro grupo de questões remete a uma análise da recuperação da informação, que é realizada pela identificação de ferramentas que facilitam a recuperação da informação, como: o motor de busca, o mapa do *site* e a página de perguntas frequentes (FAQ).

No *site* da CLP, existe o motor de busca automático em todas as páginas, possibilitando ao usuário do *site* localizar as informações específicas no seu interior. Não existem instruções para orientar o motor de busca no *site* da CLP, embora no Portal da Câmara tal recurso seja aplicado na pesquisa por deputados e projetos de lei e comissões.

Outro recurso de recuperação da informação presente no *site* da CLP é o mapa do *site*, presente na página inicial como em todas as páginas internas. Esta disponibilidade da estrutura hierárquica do *site*,

por permitir uma visão ampla do *site*, é essencial para a visualização do conteúdo das áreas principais e suas subseções ou ramificações.

A terceira ferramenta de recuperação é a “Respostas a Perguntas Frequentes” – FAQ, útil para a recuperação da informação, devido à necessidade da pergunta de um usuário ser a mesma de outro, respondida anteriormente, e pode ser consultada através desta ferramenta, mesmo sendo esta comum e bastante utilizada, nem a CLP e nem o Portal da Câmara possuem. Desta maneira, o *site* da CLP permite uma razoável recuperação da informação, porque embora possua um motor de busca automático em todas as páginas e um mapa de localização dos *links*, o *site* não possui um recurso básico e importante que é o FAQ.

Analizando o *design* de entrega

A análise das questões do *design* de entrega foi feita pela observação indireta no portal da Câmara e no *site* da CLP, como base nas questões do quadro analítico demonstradas abaixo:

Tabela 14 - Questões relacionadas ao *design* de entrega – extraídas do quadro analítico

CATEGORIA DE ANÁLISE	INDICADORES
<i>Design</i> de entrega	<p>1. Disponibilidade: existem serviços de entrega disponíveis? Quais serviços estão disponíveis?</p> <p>2. Integração: existe algum link entre o portal da Câmara dos Deputados Federais e o <i>site</i> da CLP? Existe algum link entre o <i>site</i> da CLP e o portal da Câmara dos Deputados Federais? Existe agrupamento de websites de entidades da sociedade civil a partir do <i>site</i> da CLP? Existe agrupamento de websites de organismos reguladores a partir do <i>site</i> da CLP?</p> <p>Indicador transversal: este é um indicador transversal, pois está relacionado com os dois indicadores anteriormente analisados. É importante perceber onde estão disponibilizados os links para os serviços disponíveis e para os demais <i>sites</i> do Legislativo.</p> <p>1. Visibilidade: os serviços de entrega estão disponibilizados na primeira página (se não, em que páginas eles se encontram)?</p>

Fonte: do Autor, baseada na proposta metodológica de Leandro Souza (2007).

Os resultados da análise desta categoria com base em dois indicadores específicos e um indicador transversal: disponibilidade, integração (específicos) e visibilidade (transversal), estão dispostos em três grupos de questões.

Disponibilidade

O primeiro grupo de questões remete à disponibilidade dos recursos de entrada. O *site* da CLP dispõe de serviços de entrega. São eles: o processo de Envio de Sugestões de Propostas de Lei, que será analisado separadamente por ser um recurso de relevância para o presente trabalho; a Cartilha Digital, é um conjunto de instruções e informações sobre a CLP, que está disponível no *site* da CLP; bem como o Boletim Informativo da Comissão.

Outro recurso de entrega é o banco de ideias. Este é uma iniciativa da Comissão de Legislação Participativa, que tem como finalidade ser um espaço permanente de apresentação de ideias por parte dos cidadãos. As ideias são organizadas por temas e ficam disponíveis para consulta de entidades da sociedade civil e parlamentares, que poderão adotá-las, aprimorando-as ou não, para serem transformadas em sugestão de iniciativa legislativa, no caso das entidades da sociedade civil, ou em proposição legislativa, no caso dos parlamentares. Embora o banco de ideias seja um recurso interessante, as dificuldades de analisar se tais ideias são realmente usadas pelas entidades ou pelos parlamentares fizeram com que este recurso não fosse analisado com mais profundidade. O *site* da CLP é satisfatório no que se refere à disponibilidade dos recursos de entrega.

Integração

O segundo grupo de questões pretende dar conta da integração do *site* da CLP com o próprio portal da Câmara dos Deputados Federais. A prerrogativa é que os *hiperlinks* e a disponibilidade de *links* entre *sites* do legislativo são de interesse do cidadão, das entidades sociais e dos

próprios membros do legislativo. Desta forma, a integração facilita a busca de informação pelos interessados anteriormente citados.

A CLP possui *links* direcionados para o portal da Câmara dos Deputados Federais. O que ocorre é que o site da CLP não é desmembrado do portal da Câmara. A questão-chave é que a CLP é uma comissão da Câmara, não um órgão parlamentar independente. A mesma regra é utilizada na relação *site* da Comissão e o Portal da Câmara, o que proporciona uma sensação de estar em um único *site* e não em um portal, que é o grau de interação entre o *site* da CLP e o portal da Câmara dos Deputados.

Embora o *site* da CLP não disponibilize agrupamento de *websites* de entidades da sociedade civil que estejam habilitadas a enviar sugestões de propostas de leis, ela disponibiliza *links* de outras entidades da sociedade civil, tais como: Partidos Políticos, Jornais Brasileiros, além de organismos internacionais, parlamentos estrangeiros. Existem também *links* de organismos reguladores a partir do *site* da CLP, portal da Câmara dos Deputados Federais, Senado Federal, Partidos Políticos, além de acesso a outras CLP's nos Estados e nos Municípios brasileiros.

A existência de interação com outros *sites* relacionados às atividades da CLP permite ao usuário um acesso cooperativo, que abranja o conteúdo procurado e não fique restrito aos limites dos *links* internos do *site*. Desta forma, a CLP, como *site* inicial, direciona para informações que estão sob responsabilidade direta de outras entidades ou instâncias do legislativo.

O ponto negativo da interação por *links* é que não houve um cuidado com a possibilidade dos *links* abrirem em outra página. O que ocorre é justamente o inverso, a maioria dos *links* do *site* da CLP abre na mesma página, fazendo com que o usuário entre em outro *site* e não disponha de *links* para retornar à página da CLP. Sendo assim, a integração não é satisfatória.

Visibilidade

A visibilidade é um indicador transversal, pois está relacionado com os indicadores anteriormente analisados de *disponibilidade* e *inte-*

gração. Embora o *site* da CLP possua os indicadores anteriores, é importante localizar onde estão disponibilizados os *links* para os recursos de entrega e para os demais *sites* relacionados. O *site* da CLP dispõe, no *menu* superior, um *link* para o Senado Federal e uma sessão de *links* na lateral, que é o *menu* principal, para outras CLP's nos Estados e Municípios.

Com relação aos recursos de entregas, todos os recursos estão na primeira página da CLP. Contudo, o processo de envio de sugestão de proposta de Lei também pode ser localizado no conjunto de entradas do portal da Câmara dos Deputados denominado “Participação Popular”. O que demonstra uma fragilidade no aspecto da visibilidade.

Analizando o *design* interativo

A análise das questões do *design* interativo foi feita pela observação indireta no portal da Câmara e no *site* da CLP, com base no quadro teórico abaixo apresentado:

Tabela 15 - Questões relacionadas ao *design* interativo – extraídas do quadro analítico

CATEGORIA DE ANÁLISE	INDICADORES
<i>Design</i> interativo	<p>1. Integração: existem agrupamentos de websites de finalidades sociais (ONGs, movimentos sociais etc.) a partir do site da CLP?</p> <p>2. Participação: qual o paradigma da informação no site da CLP? Qual o nível geral de interatividade do site da CLP? Qual a possibilidade de participação do cidadão na criação de uma rede de informações em fluxo?</p> <p>Indicadores transversais:</p> <p>1. Visibilidade: as ferramentas participativas estão disponibilizadas na primeira página (se não, em que páginas elas se encontram)?</p> <p>2. Publicidade: as ferramentas participativas estão desenvolvidas num paradigma de publicidade?</p>

Fonte: do Autor, baseada na proposta metodológica de Leandro Souza (2007).

Os resultados da análise tiveram como base dois indicadores específicos (Integração e Participação) e dois indicadores transversais

(Visibilidade e Publicidade). Assim, os indicadores específicos analisam a categoria, definindo suas características e sua estrutura, e geram dois grupos de questões: acerca da integração e da participação.

Integração

A primeira questão refere-se à integração entre o *site* da CLP e as demais organizações da esfera civil que participam dos processos da comissão e que estejam devidamente representadas na internet. Mesmo que por meio das entidades sejam captadas as demandas da sociedade civil pela CLP, o *site* da Comissão não dispõe de agrupamentos de *websites* de entidades sociais.

A importância da existência de *links* que apontem para as entidades da sociedade civil e que, de forma seletiva, a existência de tais *links* faz parte do conteúdo adequado às finalidades e ao público que acessa o *site* da CLP. Neste ponto, o *site* da comissão é deficiente porque a ausência de agrupamentos de *websites* de entidades sociais vai de encontro à finalidade da CLP.

Participação

O segundo grupo de questões refere-se às possibilidades participativas disponibilizadas pela comissão parlamentar. A questão refere-se à existência de possibilidades participativas no *site* da CLP, ou seja, qual paradigma informacional a que o *site* da CLP está vinculado: individual, coletivo ou de fluxo.

Com base na análise feita, a construção considera o paradigma coletivo, ou de trabalho em grupo, porque foi identificada a troca de informações entre a Assessoria para Comunicação Institucional da CLP, outros setores técnicos da Comissão e os parlamentares que compõem a CLP. Também pode ser identificado o paradigma de fluxo de informação pela abertura à participação da sociedade civil, que seria um dos nós da rede que compõe o trabalho em fluxo. Esta presença está na atuação das entidades que enviam sugestões de propostas de

Lei e indivíduos da sociedade civil que participam do banco de ideias e dos fóruns e contribuem para o conteúdo disponibilizado no *site*.

A presença, no *site* da CLP, de conteúdos oriundos da sociedade civil no fluxo de informação demonstra uma interatividade de mão dupla vinculada a um processo dialógico, no qual legislativo e sociedade entram num embate acerca da direção do Estado, realizado em ambiente aberto, como os fóruns *on-line*.

Desta forma, a possibilidade de participação do cidadão na criação de uma rede de informação em fluxo, no *site* da CLP, dá-se de forma controlada a partir de ferramentas de interatividade que possibilitam um fluxo informacional de mão dupla, mas com interferência de um moderador nos fóruns *on-line*, o que proporciona relação entre os participantes de forma regulada, de nível baixo ou brando.

Visibilidade

A análise de visibilidade para o *Design* interativo é um indicador transversal, que tenta identificar em que parte do *site* estão disponibilizadas as ferramentas participativas. No *site* da CLP, o fórum *on-line* não está dentro do *site* da CLP; está localizado em um agrupamento de interações do portal da Câmara denominado de “Participação Popular”. Este fato é gerador de confusão entre o usuário.

Em entrevista com o Assessor para Comunicação Institucional da CLP, Mauro Di Deus, ficou claro que o recurso de fórum *on-line* não pertence exclusivamente a uma Comissão, mas à Câmara como um todo. Assim, as ferramentas de interação como sala de bate-papo, espaço de comentários e os fóruns *on-line* foram todas reunidas em uma só página.

Publicidade

As ferramentas participativas, no *site* da CLP, estão desenvolvidas num paradigma de publicidade, em que as postagens contendo críticas, reclamações e intervenções nos assuntos do Estado são publicadas, mesmo que os fóruns sejam moderados. Como a moderação é

branda, a única censura é sobre conteúdos ofensivos. De forma geral, os conteúdos dos fóruns *on-line* estão abertos ao público para críticas, reclamações e intervenções.

ANÁLISE DOS RECURSOS DE CAPTAÇÃO DAS DEMANDAS

A compreensão do funcionamento dos recursos utilizados é um fator importante. Como a CLP é uma comissão de interação entre o sistema político e as entidades civis, os recursos como fórum *on-line* e envio de sugestões de proposta de lei podem ser considerados como um curto caminho entre a comissão e a sociedade civil. Este segundo momento da análise é um aprofundamento da análise do *design* interativo e de entrega com as questões políticas levantadas ao longo deste trabalho⁹, o que permite, entre outras coisas, caracterizar abertura do sistema político, por meio da CLP, como um canal de participação direto, indireto ou semi-direto.

Os mecanismos analisados têm características bem distintas: o processo de envio de sugestão *web* é realizado por meio do preenchimento dos formulários disponíveis no *site* da CLP e encaminhado por *e-mail*. Este recurso do *design* entrega via *e-mail* é uma alternativa ao envio de sugestões por meio de correio postal ou fax.

O outro recurso analisado é a ferramenta de fórum *on-line*, que é uma alternativa às audiências públicas. A distinção básica entre ambos é que o processo de envio de sugestão é o início de um processo legislativo, por isso é mais elaborada que as postagens em fórum. Além disso, refletem a demanda coletiva de uma entidade civil que, em tese, debateu a proposta antes de encaminhá-la.

Diferente dos fóruns *on-line* é a postagem individual, a qual, muitas vezes, reflete as intenções de um indivíduo. Mas, antes de analisá-los de forma comparada, é necessário analisar cada recurso como captador da demanda da sociedade civil, seja por meio de indivíduos ou por meio de entidades.

⁹ Nesta etapa da análise, foram acrescentados os métodos de coletas de dados: entrevista e observação direta.

Processo de envio de sugestões – web

A análise do processo de envio de sugestões via *web* tem como objetivo compreender o funcionamento e influência de tal recurso na relação da Comissão com as entidades da sociedade civil. As perguntas que compõem a análise estão abaixo relacionadas e são aprofundamentos dos indicadores já apresentados, tendendo para uma análise como instrumento democrático.

Tabela 16 - Questões relacionadas ao recurso de entrega: envio de sugestão – extraídas do quadro analítico

CATEGORIA DE ANÁLISE	INDICADORES
<i>Análise</i> do recurso de entrega: envio de sugestões – web	<ol style="list-style-type: none">1. Estrutura: as regras e procedimentos de envio de sugestões de projeto de Lei são claros e possíveis de ser cumpridos? Como é feito o processo de envio na <i>web</i>? Existe mecanismo de controle dos processos enviados?2. Participação: qual o nível de intervenção da sociedade civil no sistema político de forma direta, indireta ou semidireta? a CLP dispõe de recurso ou normas para fazer a distinção dos interesses defendidos nas sugestões de projetos de lei? <p>Indicadores transversais:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Visibilidade: o processo de envio de sugestões – <i>web</i> está disponibilizado na primeira página (se não, em que páginas ele se encontra)?2. Publicidade: o processo de envio de sugestões – <i>web</i> está desenvolvido em um paradigma de publicidade?

Fonte: do Autor.

Análise da estrutura

O primeiro grupo de questões está relacionado à análise da estrutura do recurso de entrega: envio de sugestões via *web*. As regras e procedimento de envio de sugestões de projeto de Lei são claros e podem ser cumpridos. A questão não são as regras, o ponto frágil é que existem diferenças e facilidade de operar tal recurso devido à habilidade e especialidades das instituições que fazem uso da CLP.

Ao ter como base a proposta de que o governo nos Estados liberais é conduzido pelo aspecto legal, ou seja, atos baseados na lei, a CLP, ao aceitar e conduzir ao sistema político tais sugestões, constitui-se como uma possibilidade de divisão do poder. Desta forma, ela amplia a entrada de demandas da sociedade, contudo, possibilita também a exclusão pelos requisitos que consideram uma sugestão aceitável. Neste aspecto relacionado com a questão anterior, no que se refere aos procedimentos claros e inclusão de novos atores sociais e demandas, constitui-se em um instrumento democrático.

Contudo, o processo *web* é realizado por *e-mail* com base em entrevistas e observação indireta do próprio funcionamento do processo; é possível perceber que o *e-mail* não é a melhor forma para realização deste processo. O Assessor para Comunicação Institucional da Comissão de Legislação Participativa (CLP), Mauro Di Deus, afirma que a questão para a Comissão é que o *e-mail* é uma das formas de envio, ou seja, as possibilidades de meios de envio é o que amplia as possibilidades de participação:

O *e-mail* é uma das formas. Na apresentação da CLP, no nosso *site* no Portal da Câmara, você encontra: a comissão disponibiliza, via *internet*, formulários próprios para facilitar o envio da sugestão. As pessoas interessadas podem enviar a sugestão por escrito, impressa ou datilografada, em disquete ou pelo correio eletrônico, postal ou fax para a CLP.

Com relação a uma visão institucional, a opção pelo *e-mail* é o fato de fazer parte de um conjunto amplo de possibilidades de encaminhamento das sugestões. Mas, quanto à questão tecnológica analisada, os critérios de julgamento são outros, segundo José Antônio Ferreira Filho, do Centro de Informática (Cenin), membro do Comitê Gestor do portal da Câmara dos Deputados:

Creio que o *e-mail* não seja a ferramenta adequada. Pode-se utilizar um sistema de fale conosco ou semelhante ao mesmo cujas mensagens e respostas fiquem armazena-

das em banco de dados, possibilitando um maior controle das mesmas. Nossa ferramenta de fale conosco está sendo remodelada e poderá facilmente ser utilizada para este fim.

O fato é que, do ponto de vista da tecnologia da informação, o sistema de *e-mail* é algo que depende mecanicamente de um indivíduo que receba as sugestões, leia-as e as encaminhe para o próximo passo. Caso existisse um sistema específico para esta função, ele organizaria e permitiria inúmeras outras funções, como acompanhamento do processo e outras aplicações a partir do cruzamento de bancos de dados. Atualmente, o acompanhamento do processo via *web* é feito *on-line*; contudo, a organização deste banco é manual. Um sistema tornaria o processo automatizado.

Análise da participação

O processo de envio de sugestão de projeto de Lei da CLP é um recurso de intervenção da sociedade civil no sistema político, de forma direta, porque a sugestão pauta os trabalhos da CLP. Contudo, do início do processo até a possível sanção da Presidência da República, pode-se dizer que o processo se torna indireto porque a participação das entidades da sociedade civil realiza-se diretamente no envio, depois a sugestão vira proposta e pode sofrer modificações até o término do processo. Segundo a Assessoria para Comunicação Institucional da CLP, todo processo pode ser acompanhado e ser passível de pressão popular.

O processo de envio das sugestões é feito por entidades da sociedade civil, adequadas aos requisitos estabelecidos pela CLP, o que impossibilita o envio de sugestões individuais, ou até mesmo ideias e reflexões individuais. Para este fim, a CLP, a partir do *site*, faz uso de fórum *on-line* e do banco de ideias. Contudo, a principal questão é a possibilidade de privilegiar entidades em detrimento de outras. Sobre a existência de mecanismos para coibir o privilégio de entidades em prejuízo de outras, a Assessoria para Comunicação Institucional da CLP afirma:

Tanto a CLP como a Câmara dos Deputados, em si, contam com assessoria técnica que estuda as sugestões antes delas irem à Plenário. Nesse momento, é feita uma triagem, quando são pesquisadas e estudadas as sugestões. Há um preceito constitucional de que toda lei deve atender a anseios gerais da população. E isso é sempre observado.

Outra forma de coibir tal prática é a publicidade de todas as sugestões transformadas em propostas, que podem ser acessadas abertamente. Outra questão feita à Assessoria da Comissão foi com relação à transparência e à possibilidade de fiscalização do processo pela sociedade civil.

A vontade e a posição do parlamentar - representante legítimo da sociedade - são, sempre, respeitadas, e como tal, são expressas em seus pareceres sobre as sugestões que chegam à CLP. Essa posição só pode ser mudada por votação em Plenário, quando a vontade da maioria é expressada. A sociedade pode acompanhar todas as etapas da discussão da matéria em trâmite e fazer as pressões que julgar necessárias, comparecendo ao Congresso, conversando com os parlamentares, participando de audiências públicas sobre o tema em questão, mas isso somente até a votação, Depois de votada nas duas Casas do Congresso, a matéria vai à sanção do Presidente da República, e até aí, é também passível de pressão. (DI DEUS, 2008)

As formas de intervenção da sociedade posterior ao envio da sugestão parecem ser as tradicionais, como fica clara na resposta da Assessoria da Comissão, “A sociedade pode [...] fazer as pressões que julgar necessárias, comparecendo ao Congresso, conversando com os parlamentares, participando de audiências públicas sobre o tema em questão”. Não existe no *site* um sistema de acompanhamento de forma que a sociedade possa opinar ou intervir em um processo de sugestão aprovada.

Visibilidade

A análise de visibilidade tenta identificar em que parte do *site* está disponibilizado o processo de envio e de acompanhamento da proposta em tramitação. No *site* da CLP, o processo de envio de sugestões está localizado no *menu* principal da CLP denominado de “Sugestões Legislativas”. O processo de acompanhamento está dentro da página “Sugestões Legislativas” no *link* “Pesquisar Sugestões apresentadas”. Este fator é um ponto negativo na questão da visibilidade de tal recurso.

Publicidade

O processo de envio e de acompanhamento da proposta em tramitação, no *site* da CLP, está desenvolvido num paradigma de publicidade em que as sugestões permitem intervenções nos assuntos do Estado, mesmo que as sugestões sofram uma triagem e sejam rejeitadas ou arquivadas, o processo fica disponível no *site*. As tramitações estão abertas ao público para acompanhamento.

Análise dos fóruns *on-line* da CLP

Diferente do processo de envio de sugestões de proposta via *web*, que é uma disponibilização administrada pela própria Comissão, os fóruns são administrados pelo Comitê Gestor do Portal da Câmara, “por meio da Secom, que atende às demandas temáticas das Comissões e de outros órgãos da Casa”. (DI DEUS, 2008) Desta forma, o recurso de fórum *on-line* depende de uma solicitação que a Secom atende ou não.

Mesmo que o fórum *on-line* não seja uma ferramenta exclusiva da CLP, a Comissão tem acesso a este recurso, assim a análise dos fóruns propostos pela Comissão tem como objetivo compreender o funcionamento e influencias de tais fóruns na relação da Comissão com as entidades da sociedade civil. As perguntas que compõem a análise estão abaixo relacionadas e são aprofundamentos dos indica-

dores já apresentados, tendendo para uma análise como instrumento de formação da opinião pública.

Para a análise, foram utilizados os atos comunicacionais da esfera pública de Habermas. A esfera pública está no presente trabalho considerada como a arena formada em torno de variados objetos de interesse específico numa discussão constante entre pessoas privadas em público. Ou seja, a esfera pública é o âmbito da discussão em sociedade como exposição de argumentos privados. Isso classifica os fóruns *on-line* como uma esfera pública. Desta forma, os requisitos analisados são os procedimentos que organizam ou norteiam tais discussões.

A relação da esfera pública com a opinião pública é possível pela condição de existência, ou seja, com base na discussão racional, com regras, em público, chega-se à opinião pública. Assim, a esfera pública é a condição em que se forma a opinião pública. Na arena discursiva, a “opinião pública” configura-se em duas características:

- a) opinião pública é consideração, modo de ver, uma convicção;
- b) opinião pública é formada pelo embate de argumentos racionais em uma discussão crítica na esfera pública.
- c) Assim, a análise dos fóruns *on-line* é conduzida pelo quadro de questões abaixo apresentadas:

Tabela 17 - Questões relacionadas ao recurso de interação: fóruns *on-line* – extraídas do quadro analítico

CATEGORIA DE ANÁLISE	INDICADORES
Análise do recurso de interação: fóruns <i>on-line</i> realizados	<p>1. Estrutura: as regras e procedimento para o uso dos fóruns são claras? Existe um prazo para os debates nos fóruns <i>on-line</i>, disponíveis no site? Qual o tempo destinado aos debates? Existe mecanismo de acompanhamento dos debates? Como se estrutura a exibição de postagens?</p> <p>2. Participação: qual o nível de influência dos debates no sistema político? Qual o nível da participação? Os debates nos fóruns <i>on-line</i> atendem aos requisitos de Habermas?</p> <p>Indicadores transversais: não possui porque é o mesmo do <i>design</i> interativo.</p>

Fonte: do Autor.

Análise da estrutura

Em uma primeira análise dos dados coletados por observação direta¹⁰ e indireta, a única norma é uma advertência antes de entrar no fórum: “Atenção: não serão publicadas mensagens com conteúdo ofensivo”. Uma segunda análise, em documentos da CLP e da Câmara, também apontou para a ausência de regras para a atuação nos fóruns. Para confirmar a possibilidade de não regulamentação dos procedimentos e regras nos fóruns, foi realizada uma entrevista com membros do Comitê Gestor do Portal da Câmara e a Assessoria para Comunicação Institucional da CLP.

Em entrevista com o Assessor para Comunicação Institucional da CLP, Mauro Di Deus, fica claro que não existe nada formalizado, o que existem são “consensos”. Quando questionado sobre a CLP permitir certas postagens, o Assessor afirma: “Não existe isso de a CLP permitir ou não. Participa e propõe quem quiser, sem nenhum crivo ou censura”.

Entretanto, em uma participação do fórum feita para verificar os processos de participação, é possível observar que existe um tempo de mais de oito horas entre a postagem e a publicação no fórum, o que evidencia um tempo para análise dos conteúdos das mensagens por parte de um moderador. Este dado foi verificado em análise do conteúdo do fórum sobre participação popular em 2005. Um dos participantes de nome Sílvia Maria Ramos Gusmão postou uma mensagem de insatisfação com as instituições políticas e os parlamentares.

Hoje voltei aqui para verificar se a CLP é imparcial, ou melhor dizendo, se realmente respeitam nossas opiniões. Mandeí uma resposta para a deputada Fátima com duras críticas, mas hoje relendo as colocações aqui não encontrei o que escrevi. Que haja um controle para que pessoas que participem não denigrem este fórum com palavras de baixo calão, tudo bem, mas impedir a publi-

¹⁰ O pesquisador participou de três fóruns *on-line* da CLP, além de estar cadastrado como acompanhante dos debates via *e-mail* dos três fóruns que participou.

cação de opiniões já não caracteriza uma democratização. Então, creio que não é totalmente válida esta Participação Popular, pois, se a população que se expressa já no início está sendo excluída porque falou o que pensa, creio que a CLP será realmente somente para uma verificação do potencial de inteligência dos participantes, além da possibilidade de fazer parte de uma nova “Organização Popular” de interesse unicamente político de algum grupo estranho.

Em que o próprio moderador comenta a postagem da participante.

Prezada Silvia, ficamos felizes com sua preocupação com o andamento deste espaço para a discussão sobre a participação popular. Gostaríamos de informá-la de que não há, por parte dos membros da Comissão de Legislação Participativa, qualquer tipo de censura às mensagens encaminhadas ao Fórum. Ao moderador do debate cabe tão-somente excluir mensagens porventura inoportunas – o que não é o seu caso – ou que fujam do assunto. Por fim, esclarecemos que a mensagem a que a senhora se refere foi colocada à disposição do público no dia 29/07 às 10h06.

Assim, fica claro que existem regras que não são públicas porque, minimamente, o moderador ou moderadores devem seguir alguma linha de conduta, mesmo que seja de *fórum íntimo*.

Em entrevista com o membro do Comitê Gestor do Portal da Câmara, José Antônio Ferreira Filho, comprovou-se a suspeita de que não existem regras estabelecidas para a participação nos fóruns. “Ainda não há uma normatização do uso de fóruns no portal da Câmara”. (FERREIRA FILHO, 2008)

Com relação à duração dos fóruns, depende muito do tema e do órgão que propõe. Contudo, nas entrevistas com a Assessoria para

Comunicação Institucional da CLP e com o Membro do Comitê Gestor do Portal da Câmara, ambas as respostas apontaram um prazo de duas horas. Pode ter ocorrido uma confusão com as salas de bate-papos (*chats*) porque, pela observação direta e por arquivos que foram coletados, existem fóruns que chegam a mais de três meses.

Os fóruns possuem um recurso de acompanhamento das discussões *on-line*, que direcionam as mensagens postadas para o *e-mail* cadastrado. Tal recurso permite que o usuário seja avisado se uma nova participação sobre o tema ocorrer, mas não avisa se uma participação for comentada. As postagens são divididas, no *site*, em novas participações, que são o início de uma abordagem sobre o tema; e os comentários, que são a continuidade ou ramificações de uma participação. Assim, o modo de exibição das postagens pode ser apenas demonstrar as participações, ocultando os comentários ou, se o usuário preferir, é possível visualizar todas as respostas.

Análise da participação

O segundo grupo de questões está relacionado à participação do usuário e às possibilidades de intervenção no sistema político. Com base em entrevista ao Assessor para Comunicação Institucional da CLP, é possível perceber que existe uma mobilização de setores e pessoas ligadas ao Comitê Gestor para que as demandas da sociedade civil sejam captadas. “Os fóruns *on-line*, quando acontecem, têm a participação direta de várias áreas técnicas da Câmara, como a Secretaria de Comunicação Social (Secom), do Centro de Informática (Cenin) e demais consultorias”.

Outra evidência que garante um nível considerável de influência, considerando o fórum como uma esfera pública *on-line* capaz de formar a opinião pública, é a presença, além de membros do Comitê Gestor, de parlamentares nos debates, como foi apurado em análise de dados coletados do debate sobre “Como a Câmara dos Deputados pode aproximar você, cidadão, e a sociedade civil organizada da

Comissão de Legislação Participativa?”, de 2005. Ele contou com a presença da Presidente da CLP, na época, Deputada Fátima Bezerra (PT/RN). A participação da parlamentar foi significativa em termos de postagem no fórum de 2005, pois ela foi responsável por 22 das 80 postagens, ou seja, quase 30% das postagens. Nenhum outro participante daquele fórum teve o mesmo número de postagem. Em análise do fórum realizado em 2008, sobre “Quais os benefícios em se fazer uma reforma tributária?”, foi identificada a presença do Vereador de Carpina - Pernambuco, Charles Meira, além do relator da proposta, Deputado Sandro Mabel.

A participação dos usuários, segundo a Assessoria da CLP, é pensada “para que um maior número possível de cidadãos possa participar, debater e propor o que desejarem”. Isso atestaria em um nível bastante satisfatório de participação. Contudo, por meio de observação direta, foi possível perceber que um fator importante não depende dos participantes, que a possibilidade de propor os temas a serem debatidos, ou seja, os temas dos fóruns, só cabe ao participante, no máximo, nortear a temática escolhida. Caso esta possibilidade fosse possível, de propor temas, os fóruns seriam mais eficientes em captar as demandas da sociedade porque refletiriam as discussões de outros espaços, como assuntos divulgados em meios de comunicação, em debates e manifestações públicas, ou abriria a possibilidade de debater temas plebiscitários, além de temas internos do sistema político, como aumento do salário dos parlamentares ou, até mesmo, discutir as CPI's. O espaço de participação é importante, mas o nível de participação parece ser um fator bastante considerável.

Sobre a análise do modo de participação, foram usados em três fóruns os requisitos de Habermas (1984) para identificação quantitativa de tais requisitos, a fim de estabelecer se este fator influencia na condução e na qualidade dos fóruns.

Assim, foi montada uma tabela para apresentar o resultado da análise:

Tabela 18 - Resultado da análise dos fóruns *on-line*

REQUISITOS	FÓRUNS		
	PARTICIPAÇÃO POPULAR	REFORMA TRIBUTÁRIA	CULTURA
Troca crítica	37,5%	22%	20%
Reflexividade	11,25%	18,80%	26,66%
Reciprocidade	33,75%	22%	20%
Sinceridade	12,5%	11,11%	33,33%
Inclusão e igualdade	6,7%	10%	13,33%
Autonomia	72,5%	100%	80%

Fonte: do Autor.

Os números que apresentam os requisitos normativos de Habermas, proposto por Dahlberg (2005) para a construção de uma esfera pública na internet, nos fóruns da CLP, são baixos, inferior a 40%. O único requisito existente de fato é a autonomia que, no caso fórum sobre reforma tributária, não apresentou quaisquer intervenções por parte dos moderadores.

Outro dado de destaque foi o requisito de inclusão e igualdade, embora não haja nos fóruns limite de postagem, o percentual dos participantes, que postaram mais de uma vez, foi consideravelmente baixo, mesmo em comparação aos outros requisitos. Assim, parece que o fórum foi utilizado como um painel de comentário sem a necessidade de defender argumento, natural de uma discussão.

O fórum sobre cultura apresentou três requisitos com números superiores aos demais. Este fato é justificado pela baixa quantidade de postagem, totalizando 15 apenas. Desta maneira, os requisitos identificados em quantidade menor que os outros fóruns, na apresentação dos valores em proporção, tornam-se maiores.

A partir desta análise, pode-se constatar que, em sua maioria, as argumentações não foram justificadas, mas apenas expostas, visto que as postagens estavam apenas relacionadas com a questão inicial e não consideram as postagens dos outros participantes. O número maior entre os fóruns, deste requisito, observado no debate sobre

“Participação Popular”, é fruto da intervenção dos moderadores e, principalmente, da Presidente da Comissão, na época, que rebatia as críticas dos participantes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS DA ANÁLISE

As considerações obtidas pelo resultado da análise do *design* estrutural, quesito navegabilidade, apontam que a obtenção de informação ou a postagem de dados apresentam alguns entraves que podem dificultar a realização de tal processo. Um dos fatores responsáveis por isso é o *menu* de navegação principal, que não se mantém em todas as páginas. Outro fator é a integração do portal da Câmara como *site* da Comissão, que causa uma pequena confusão no uso dos *links*.

Os fatores que asseguram uma correta navegação são: o guia de localização identificado como “Você está aqui”; *links* auxiliares, que reproduzem as ferramentas principais dos *browsers* (página inicial, página anterior, topo da página e imprimir); nomeação da *homepage* e a primeira página de cada seção; e tratamento de páginas com erros. A navegabilidade pelo *menu* principal representa um ponto frágil do *site*, mas pode ser compensado pelos outros fatores citados, que asseguram uma correta navegação.

Outro ponto favorável do *design* estrutural é a acessibilidade. O *site* da CLP possui um endereço eletrônico próprio, mas não possui destaque no portal que está relacionado. Dispõe de ajuste do tamanho da fonte para facilitar a leitura do conteúdo. É compatível com diversos navegadores de acesso. Como último ponto do *design* estrutural, a usabilidade. O *site* não apresenta dificuldade para utilização por meio de conexões *dial-up*, comumente chamadas de conexões discadas.

O último conjunto de questões da análise do *design* de estrutura é relacionado à usabilidade do *site* da CLP, com o intuito de identificar se a customização do produto *Plone* facilita ou dificulta o uso dele, no que se refere à obtenção de informação ou postagem de dados. O único recurso multimídia utilizado é apenas a disponibilização do vídeo institucional da Comissão. Isso permite que o *site* seja carregado pelos navegadores de acesso com rapidez.

Desta forma, o *design* estrutural, embora presente na navegação alguns pontos frágeis, nos outros pontos da análise do *design* estrutural apresenta uma aplicação satisfatória e em conformidade à aplicação do *site* como meio de comunicação entre a comissão e a sociedade civil.

A segunda categoria que sustenta a consideração “do site da CLP ser uma aplicação satisfatória como meio de comunicação, para transmissão de informação sobre a comissão”, é o *design* informacional.

O primeiro ponto é a estrutura da informação, com base em Barreto e Steele (apud Souza, 2007), permitiu considerar como sendo “utilitária” e “cívica”, que está em conformidade ao principal público da CLP.

Dentre as informações disponibilizadas no *site*, existem as que permitem o controle, por parte da sociedade civil, das ações da CLP. Mas o que teve destaque foi a dificuldade de obter respostas, como na sessão “Fale Conosco” – o recurso foi utilizado, mas sem retorno por um tempo superior a um mês. Os outros recursos de controle não apresentam tal problema porque são apresentados com relatórios de atividades ou processos.

Outro ponto do *design* informacional é o conteúdo do *site*, que não apresenta erros que dificultem a compreensão da informação disponibilizada. A única questão é o *link* referente ao Portal da Câmara, que diz respeito à CLP. O *link* “Sua Proposta Pode Virar Lei” denota que a proposta é individual pelo uso do pronome “sua”. A linguagem utilizada no *site* da CLP é objetiva, com textos feitos de forma sucinta. Não existem conteúdos apresentados em diagramação gráfica no *site* da CLP. O *site* apresenta uma constante atualização em períodos de atividade do Congresso Nacional. A fonte dos conteúdos do *site*, pelo seu caráter e finalidade, é praticamente oriunda do trabalho da Assessoria para Comunicação Institucional da CLP.

O último ponto é a recuperação da informação. Dentre as ferramentas que facilitam a recuperação da informação, o *site* da CLP faz uso do motor de busca, o mapa do *site*. As únicas questões desfavoráveis no *design* informacional são um *link* que está fora do *site* da CLP, que é um fator menor, e a capacidade de resposta que representa um fator de maior gravidade na relação sistema político e sociedade civil.

O conteúdo do *site*, deve-se ressaltar, está em plena conformidade com os objetivos da Comissão.

A terceira categoria é o *design* de entrega. O *site* da CLP disponibiliza recursos de entrega tais como o processo de envio de sugestões de propostas de Lei e o banco de ideias. A diversidade de recursos de entrega aponta para um aumento dos *inputs* da sociedade civil. O que parece ser o principal problema do *site* da CLP, porque a eficiência do *site* em captar demandas da sociedade civil vai refletir negativamente em acúmulo dentro do sistema político. O acúmulo de projetos na Câmara dos Deputados Federais, segundo o Anuário Estatístico de Atividade de 2006, é de mais 11.176 projetos de lei e 577 projetos de lei complementar em tramitação, com projetos que levam até 14 anos em tramitações. Assim, o que parece ser satisfatório é a ampliação do quantitativo de sugestão de projeto de Lei, entretanto, revela-se como fator de dificuldade para o sistema político responder a tais demandas.

O segundo ponto é a integração. A rede de informação tendo como início o *site* da CLP é ampla. A partir dele, possui *links* direcionados para o portal da Câmara dos Deputados Federais. Embora o *site* da CLP não disponibilize agrupamento de *websites* de entidades da sociedade civil, a Comissão disponibiliza *links* de outras entidades da sociedade civil, tais como: partidos políticos, jornais brasileiros, além de organismos internacionais, parlamentos estrangeiros. Existem, também, *links* de organismos reguladores a partir do *site* da CLP, portal da Câmara dos Deputados Federais, Senado Federal, Partidos Políticos, além de acesso a outras CLP's nos Estados e nos Municípios brasileiros.

A questão da integração é que a maioria dos *links* do *site* da CLP abre na mesma página, fazendo com que o usuário entre em outro *site* e não disponha de *links* para retornar à página da CLP.

O último ponto desta categoria é a visibilidade, que é um indicador transversal, relacionado com os indicadores anteriormente analisados de “disponibilidade” e “integração”. Pelos resultados obtidos, a visibilidade dos recursos de entrega não apresenta fator desfavorável. Todos os recursos estão na primeira página da CLP. Contudo, o pro-

cesso de envio de sugestão de proposta de Lei também pode ser localizado no conjunto de entradas do Portal da Câmara dos Deputados denominado “Participação Popular”. Assim, o *design* de entrega não apresenta pontos críticos, apenas uma consideração em relação à eficiência do processo que pode inviabilizar a resposta às demandas da sociedade civil.

A última categoria é o *design* interativo. No primeiro ponto, é a integração. O *site* da CLP não apresenta agrupamentos de *websites* de entidades sociais, embora sejam as entidades da sociedade civil o principal público da CLP.

Para o ponto de participação, foi identificado que, pela presença das entidades da sociedade, por meio do envio de sugestões de propostas de Lei e de indivíduos da sociedade civil que incluem conteúdos no banco de ideias e nos fóruns e contribuem para o conteúdo disponibilizado no *site*, o paradigma da informação foi caracterizado como coletivo e em fluxo. E ocorre de forma controlada a partir de ferramentas de interatividade que possibilitam um fluxo informacional de mão dupla, com interferência de um moderador nos fóruns *on-line*, o que caracteriza uma relação entre os participantes de forma regulada de nível baixo ou brando.

O ponto de visibilidade apresenta dificuldade em virtude de fórum *on-line* não pertencer exclusivamente a uma Comissão, mas à Câmara como um todo. Este recurso fica em um agrupamento denominado de “Participação Popular” no *site* da Câmara.

O último ponto do *design* interativo é a publicidade. Com base na análise, concluiu-se que os fóruns *on-line* são desenvolvidos num paradigma de publicidade, pois as postagens contendo críticas, reclamações e intervenções nos assuntos do Estado são publicadas mesmo que os fóruns sejam moderados.

No aspecto de uso do *site* como um instrumento de comunicação entre a sociedade civil e a CLP, é possível afirmar que a aplicação é satisfatória, embora necessite de ajustes, principalmente na navegação e capacidade de respostas apontadas pela análise do *design* informacional.

Na segunda parte da análise, que são os dados referentes ao aprofundamento da verificação dos recursos de entrega e de interatividade, respectivamente processo de envio de sugestão de Lei e fóruns *on-line*, permitiram perceber o impacto no sistema político do processo de envio de sugestão de proposta de Lei (via *web*) e não existência de normatização para os fóruns *on-line*.

Primeiramente, o impacto do processo de envio de sugestão (via *web*), com base no processo de tramitação em que está inserido (apresentado na seção 2), amplia o volume de demanda no sistema político. A razão simples reside no fato de que o processo é eficiente na captação das demandas por ser um processo que se inicia com o envio de um *e-mail* com a sugestão e aberto a todas as entidades que cumpram os requisitos definidos pela Comissão.

Desta forma, sem considerar o acompanhamento do processo (via *web*), a apresentação dos procedimentos, a disponibilidade dos formulários e a entrega via *e-mail* são as únicas aplicações da internet nesta longa jornada até uma possível sanção da Presidência da República. Ao manter o modelo atual do processo da sugestão até a sanção, o recurso de aglutinar as demandas individuais em demandas coletivas não será mais algo viável em virtude da capacidade do sistema político responder às demandas coletivas da sociedade, que só tendem a aumentar. O que diretamente abrirá um possível questionamento sobre a necessidade de tal recurso e até da Comissão de Legislação Participativa, além de confrontar uma das “disposições” favoráveis à democracia sobre suas alternativas históricas, que é a inclusão gradativa de novos atores sociais e demandas no sistema político. Assim, da forma como está estruturado todo o processo, contribuirá para uma saturação e não mais com esta premissa democrática.

Contudo, em perspectiva de democracia “real” ou operacional, a exclusão não é um fator que descaracterize um sistema político como democrático. Ele vale para as ferramentas que são utilizadas neste sistema. Assim, o que está claro é o conjunto de regras que estabeleçam quais demandas podem ser captadas pela Comissão de Legislação Participativa e por quais procedimentos.

Os dados que foram coletados para estas considerações demonstraram que, no aspecto da estrutura do processo, as regras e procedimentos são claros e podem ser cumpridos. Contudo, foi possível perceber a existência de disparidade entre a perspectiva do Centro de Informática (Cenin), que faz parte do Comitê Gestor do Portal, e a Assessoria para Comunicação Institucional da CLP. Do ponto de vista da tecnologia, o *e-mail* não é a ferramenta adequada para o processo, porque os *e-mails* que chegam são organizados e distribuídos mecanicamente. Já do ponto de vista institucional, o *e-mail* é mais uma possibilidade de envio.

Ao prevalecer o ponto de vista institucional, visto que o Comitê não intervém no conteúdo dos *sites* presentes no portal, possivelmente os problemas de saturação da capacidade de captar as demandas podem ocorrer já na triagem dos *e-mails* recebidos.

Com relação à participação, é visível que as entidades mais estruturadas e profissionais estão em melhores condições de atuar neste processo. A transparência e a possibilidade de fiscalização do processo pela sociedade civil só podem ser realizadas pelas formas tradicionais de pressão, tais como: comparecer ao Congresso Nacional, conversar com os parlamentares e participar de audiências públicas sobre o tema em questão. Assim, o processo de envio de sugestão (via *web*) não foi pensado como uma ferramenta *web*, que permitirá aplicar os potenciais da internet para este fim.

Com relação à ferramenta de fórum *on-line* do *design* interativo, não existe uma normatização pública, embora exista moderação das mensagens postadas, realizada pelas várias áreas técnicas da Câmara, como a Secretaria de Comunicação Social (Secom) do Centro de Informática (Cenin) e demais consultorias. Este é um ponto negativo em relação a regras e procedimentos claros como requisito de uma ferramenta democrática.

Outro ponto considerado foi a participação, mesmo que sem regulamentação: utilizaram-se os requisitos de Habermas, proposto por Dahlberg (2005), para analisar os fóruns. Para o requisito “autonomia”, em virtude do sistema político em operação no país e dos temas debatidos, foi o único a ser percebido. Os demais obtiveram um

índice inferior a 40%, embora o requisito de “Inclusão e Igualdade Discursiva” não tenha atingido um índice satisfatório em virtude da prática dos participantes, e não por uma limitação do fórum.

O impacto maior, contudo, da não predominância nas postagens, principalmente dos requisitos de: troca crítica de razões morais válidas, flexibilidade, reciprocidade e sinceridade estão na baixa eficiência do debate, porque as postagens, em sua maioria, não continham argumentos que pudessem ajudar na solução da questão colocada e, quando ocorriam argumentações, não eram justificadas, apenas expostas, além de, em poucos momentos, ocorrer uma ampliação dos pontos de vista colocados, as postagens estavam apenas relacionadas com a questão inicial, o que fez o fórum tornar-se um grande mural de postagem sem relação entre si.

Assim, é possível afirmar que estruturar um *site* como meio de comunicação para informar à sociedade civil as ações da CLP é um processo. Fazer uso de ferramentas digitais como ferramenta capaz de dividir o poder é outro processo. Neste estudo de caso, a CLP faz um bom uso do *site* como instrumento de comunicação, mas não como instrumento político.

Esta consideração está sustentada por:

- a) se a política é a arte de governar, os recursos disponíveis pela CLP para captar as demandas da sociedade e utilizá-las na tomada de decisão política são passíveis de questionamento.
- b) na estrutura em que os recursos de interação são aplicados, não oferecem garantias de uma eficaz partilha do poder, porque a participação da sociedade apenas ativa o processo, podendo sofrer alteração no processo de tramitação. Isso para o processo de envio de sugestão, porque, para o fórum, não existe perspectiva clara que o sistema político utilize as discussões realizadas em qualquer processo interno da Câmara ou do Senado. Os fóruns *on-line* da CLP não formam uma esfera pública.

Mesmo que a CLP se coloque como um mecanismo de participação semidireta, parece ter que repensar a aplicação dos recursos disponíveis na internet para que o quantitativo de demandas coletivas

captadas seja cada vez maior, sem comprometer o funcionamento dos trâmites internos do sistema político.

A presente seção cuidou de apresentar os resultados da análise, baseada na metodologia apresentada na seção anterior. Os resultados mostraram que, embora o *site* apresente alguns problemas de navegação e estruturação, de um modo geral, o mesmo cumpre sua função como ferramenta digital.

No segundo momento da análise separada das ferramentas de interação e entrega, ficou evidente que este é o ponto sobre o qual recaem as maiores críticas. A próxima seção apresentará a conclusão deste livro.

CONCLUSÃO

Com base na apresentação dos resultados, análise e teoria distribuídos ao longo deste trabalho, algumas questões puderam ser elucidadas. No que se refere à infraestrutura tecnológica aplicada no *website* da Comissão de Legislação Participativa (CLP), este se constitui como espaço para interação do sistema político e os indivíduos interessados em participar do jogo democrático.

Historicamente, mesmo em regimes fechados, como a monarquia, a sociedade civil, ou parte dela, reivindicaram espaços de interação com o sistema político. A burguesia, ao estruturar a monarquia constitucional, ajudou a construir o parlamento, principal instituição do sistema político que capta as demandas da sociedade, e instituição fundamental da democracia nos países liberais. Não é por menos que a CLP faz parte da Câmara dos Deputados Federais do Brasil e possui o principal objetivo de ser um viabilizador das demandas da sociedade civil.

O princípio de representar a sociedade, pelas instituições legislativas, provoca a necessidade da elaboração de mecanismos e processos para captar as demandas da sociedade representada. Mesmo antes das instituições legislativas surgidas no ocidente após a substituição da monarquia absolutista pelas constitucionais, o desafio dos sistemas políticos sempre foi saber qual a forma de legitimar o poder e as

decisões tomadas. Muitas foram as fórmulas: quantificar o número de indivíduos diretamente ligados ao sistema político, quantificar o número de habitantes de um estado, entre outras apresentadas neste trabalho. Mas o objetivo era compreender “quanta” interação com a sociedade civil um sistema político suporta? E sobre qual processos e recursos? Assim, sobre estas históricas questões não resolvidas, o legislativo cria em 2001 a CLP, que faz uso de ferramentas *web* para interação da sociedade como o sistema político. Desta forma, se a CLP for a resposta do legislativo brasileiro a estas questões históricas, a resposta, em princípio, fica: “que a sociedade civil deve se organizar em pessoas jurídicas com o objetivo de coletivizar as demandas, por meio do processo de envio de sugestão de projeto de lei”, o que coloca a CLP como recurso de contenção das demandas individuais. A lógica adotada pela CLP, como canal para a sociedade interagir com o sistema político, é interessante e eficaz¹. Contudo, ao aplicar a infraestrutura tecnológica, a CLP amplia seu poder de captação de demandas sociais (*inputs*), mas não amplia a sua capacidade de resposta (*outputs*). A incapacidade de responder satisfatoriamente as demandas sociais é uma outra pendência, histórica, na relação sociedade civil e sistema político, principalmente no que se refere aos temas e assuntos que a sociedade civil pode ter poder de voto.

A introdução da internet na relação entre sociedade civil e sistema político não superou alguns aspectos negativos, apresentados no capítulo 2, oriundos da monarquia e da aristocracia, como a persistência das elites, o cidadão deseducado ou as decisões políticas sem considerar as demandas da sociedade civil. Contudo, estes são desafios que nem a democracia resolveu, como apontam alguns autores (BOBBIO, 2006; SCHUMPETER, 1984; MACPHERSON, 1988). Assim, não cabe nem à internet resolver este desafio e, muito menos, à Comissão de Legislação Participativa. O que é bastante relevante é a possibilidade da sociedade civil atuar de forma direta no sistema político.

¹ A experiência bem sucedida da Associação de Juízes Federais do Brasil (Ajufe), propoente da sugestão de projeto de lei 01/2001, sancionada pelo presidente da república em 2006 e transformada na Lei 11.419/06.

A CLP, com os canais digitais disponíveis no seu *website*, alimenta a possibilidade de atuação direta, por meio dos fóruns *on-line*, para os debates dos temas que dizem respeito a todos, e por meio do processo de envio de sugestão de projeto de lei, para a sociedade organizada criar e alterar novas leis. Em tese, isso realmente é um canal de partilha do poder. O problema reside no fato de que esta partilha não vem sendo feita de forma adequada. Este ponto compromete a capacidade da CLP de cumprir seu objetivo.

O primeiro ponto que sustenta a hipótese é que a infraestrutura utilizada pela CLP na *web* não foi adequada para o fim específico, como demonstraram a análise e os resultados. Deveria existir um cuidado maior na implantação do canal de captação das demandas sociais por meio de fóruns ou recebimento de sugestão de lei via *e-mail*. A principal função destes canais é ampliar as demandas recebidas pela CLP, que não possui condições de responder satisfatoriamente em virtude das questões demonstradas no capítulo 4: que a CLP possui um quantitativo pequeno de integrantes para seu fim específico, além das quantidades de dias que a CLP funciona. Assim, um objetivo deste porte necessita de uma estrutura maior. Embora se reconheça que a sanção da Lei 11.419/06 pelo presidente da república é um marco histórico, caso não haja uma reformulação nas ferramentas de interação com a sociedade civil, será difícil surgirem novas sanções.

O fato de não ter planejado e desenvolvido uma ferramenta própria é o segundo ponto fundamental para a não-manutenção de resultados expressivos, como a Lei 11.419/06. Tanto os fóruns quanto o processo de envio de sugestões de lei, via *e-mail*, dependem e muito de pessoas que analisem os conteúdos dos fóruns e o conteúdo das sugestões de projeto de lei. Com relação aos fóruns, este aspecto só atrasa as postagens em mais de 24 horas, por enquanto. Contudo, se o debate tivesse uma ampla participação, seria inviável, porque o volume de informação é de proporção computacional.

Para o processo de envio de sugestão de lei, a questão é mais grave. A tecnologia utilizada é a menos indicada, o *e-mail*. Neste caso, a tecnologia só é usada para transportar a informação, e não analisá-la e organizar em um banco de dados. Assim, a internet só é usada para

inundar a Comissão de *e-mail* das entidades da sociedade com demandas coletivas. Todas as demais etapas do processo são mecânicas e está sobre as regras internas do legislativo, e em última instância o executivo. Isso faz com que o processo se torne moroso.

A análise da aplicação do *site* CLP, demonstrada no capítulo 4, permite concluir que como meio de comunicação, a comissão faz uma adequada transmissão de informações sobre as suas atividades e processos internos. Com relação à divisão do poder, os recursos da CLP disponíveis no site têm potencial para tanto. Contudo, o que ocorre é uma má estruturação dos canais digitais pela CLP, que não faz o devido uso das informações geradas a partir da utilização deles, principalmente dos fóruns *on-line*.

Os fóruns *on-line* da CLP não possuem regras claras, exceto a de não permitir a postagens de textos com palavras de baixo calão. As demais regras, a análise com base em observações direta e indireta, além das entrevistas, demonstraram que elas são de foro íntimo do moderador dos fóruns. Outro ponto negativo dos fóruns é a não existência de um resumo final, após seu encerramento, que contemplasse as postagens que colaborassem para a solução da questão central de cada fórum. A não existência de um resumo final e a incerteza da sua aplicação, nas tomadas de decisões, ainda que fóruns contem com a participação de membros importantes tanto da sociedade civil como do sistema político, pesam negativamente na avaliação dos fóruns da CLP como um canal de divisão do poder.

A perspectiva de Dahlberg (2004) de montar uma esfera pública em bases habermasianas, por meio de fóruns *on-line*, não se verifica² nos fóruns da CLP por não cumprir os requisitos de troca crítica, reflexividade, reciprocidade, sinceridade, inclusão, igualdade e autonomia. Contudo, este não é o principal problema para a credibilidade e eficácia dos fóruns da CLP. A questão é que os fóruns não são usados de formas propositivas pela CLP e não possuem, como já foi dito, regras claras.

² Estes requisitos são normativos e tiveram que sofrer uma adequação no presente trabalho para serem verificáveis.

Os requisitos de Habermas, aplicados por Dahlberg (2004) em fóruns *on-line*, foram utilizados por existir a hipótese que tais requisitos são condição de existência de uma esfera pública na *web*, e só por meio desta se obteria o melhor das discussões *on-line*. A defesa desta posição pode ser feita, por tratar tais requisitos como normativos, mas o fato é que se pode ter resultados propositivos por meio de fóruns *on-line*, mesmo sem estabelecer uma esfera pública aos moldes habermasianos.

O grande mérito da CLP, sem dúvida, é o processo de envio de sugestão de proposta de lei, que colaborou para a aprovação da Lei 11.419/06. Este evento demonstrou que é possível dividir o poder por meio de canais de interação via *web*. O impacto no sistema político é que a CLP possui um canal eficaz de divisão no poder, disponível à sociedade organizada, para a produção e alteração de leis.

A questão negativa é que as entidades apresentam sugestões que serão retrabalhadas dentro do sistema político, sem a presença ou colaboração delas. No capítulo 4, foi apresentado que até mesmo a Lei 11.419/06 sofreu vários ajustes ao longo do processo, que foi da sugestão até a sanção do presidente. Assim, fica evidente que não foram desenvolvidos, dentro deste processo, mecanismos colaborativos passíveis de recolherem colaborações das entidades durante o processo de tramitações. Isso ampliaria a relação da sociedade civil e o sistema político, agregando mais atores sociais ao processo de tomada de decisão. Assim, a CLP faz um uso deficiente de sua estrutura *on-line*, o que reflete na sua capacidade de respostas à solicitação da sociedade civil.

A deficiência da CLP na *web* talvez seja uma questão maior, a construção de uma “POLITICNET”, uma rede desenvolvida para atender às necessidades das práticas políticas em Estados Liberais. A questão, neste presente trabalho, é que, como a revisão histórica da segunda Arpanet, situada no capítulo 3 (que atendia às necessidades dos pesquisadores e afins), sejam desenvolvidas ferramentas ou ajustes em ferramentas que atendam às necessidades das práticas políticas, em especial quando estas ferramentas forem disponibilizadas por instituições legislativas do sistema político em regimes democráticos.

O principal juízo que se faz sobre internet aplicada às práticas políticas considera a existência de uma “POLITICNET”. O fato é que, praticamente, todos os recursos utilizados para o fim político são adaptação de recursos de uma rede pensada para uso militar e, posteriormente, para aplicação de compartilhar conhecimentos acadêmicos.

Assim, fica claro que a aplicação da internet e seus recursos devem ser uma negociação com a área a ser aplicada. Em princípio, deve-se ter como base o que as práticas políticas, historicamente exercidas, necessitam. Assim, posteriormente, aplicam-se os recursos característicos na internet, propondo ajustes e novas soluções quando necessários. Desta maneira, os canais digitais que a CLP utiliza precisam ser ajustados a sua finalidade.

Um elemento a ser cuidado é a criação de recursos de participação gradativa de novos atores sociais em processos transparentes que conduzam à tomada de decisão política. A inclusão gradativa de novos atores, mesmo que estes não sejam os *áristoi*, os melhores.

Outro ponto relevante é que uma ferramenta destinada à finalidade política, em democracias liberais, deve estabelecer mecanismos que permitam uma interação em pelo menos grande parte das etapas de tramitação de uma proposta que diz respeito ao coletivo. Isso estabeleceria uma discussão gradativa de uma proposta aberta, passível de interação como outros setores ou grupos sociais. Assim, minimizaria as questões levantadas sobre os interesses particulares na esfera pública.

Para construir esta arena *on-line*, como membro do parlamento e da sociedade civil, é fundamental considerar os anseios dos atores emergentes da sociedade civil e as tradições seculares dos parlamentos (sistema político). É preciso viabilizar espaços e processos para os diversos graus de interesse em participar da política:

- a) catalisar as demandas oriundas de conselho popular ou outra organização da esfera pública ou da sociedade civil, de opinião, mobilização ou de pressão;
- b) permitir uma abrangência de temas que contemplem as discussões em outros fóruns, como temas em vigor nos meios

de comunicação, debate e manifestações públicas e de temas plebiscitários;

- c) consentir a expressão dos sentimentos da sociedade civil em fóruns temáticos sobre assuntos internos da sociedade política de relevância social, como eleições internas e CPIs. Assim, como foi observado na: a) *Análise do processo de envio de sugestão via web*; b) *Análise dos fóruns*; e c) *Análise do site da CLP*.

Com relação ao *website* da CLP, fica clara uma carência de independência do Portal da Câmara. Mesmo que a aplicação do *website* da CLP tenha apresentado resultados positivos, ele só é um meio de comunicação muito semelhante a uma cartilha eletrônica ou um informativo *on-line*.

Vista a finalidade da CLP, a utilização do *website* carece de aplicações políticas que possam levar a uma maior interação nos processos de trâmites das propostas, além de permitir uma interação multiusuário. Assim, uma proposta, mesmo iniciada por um grupo, poderia estar sendo aperfeiçoada por muitos outros grupos.

A análise do processo de envio de sugestão via *web*, como já foi dito, carece de uma ferramenta adequada a sua finalidade. Os fóruns *on-line*, por sua vez, precisam de regras e processos claros de funcionamento, além da ampliação da interação como a possibilidade de apresentação de temas.

A principal observação é que o uso dos fóruns e do processo de sugestão de proposta não se comunica no *website* da CLP. Assim, uma grande colaboração às práticas políticas no *website* da CLP seria a criação de elos entre as ferramentas e uma reestruturação que atenda a uma “real” partilha do poder através de ferramentas *on-line*. São um exemplo as sugestões de projetos de leis aprovadas que tivessem grande impacto social: poderiam ser debatidas nos fóruns, com um relatório final do que foi debatido e acordado. Assim, os fóruns da CLP seriam uma arena com um fim político claro e não uma troca de ideias privadas em público com um fim em si mesmo.

Assim, para garantir que o *website* da CLP e suas ferramentas de interação com a sociedade civil sejam um dispositivo de divisão do poder com efetividade política, é necessário repensar as ferramentas e a interação entre elas, ajustando-as para a finalidade política a que se destinam, e desenvolver uma ferramenta de envio e acompanhamento adequado das sugestões e processos de lei, permitindo que as etapas do processo sejam abertas à interação com a sociedade civil.

Em relação às observações para pesquisas futuras, o presente trabalho ofereceu caminho para uma nova etapa da pesquisa empírica. Durante o trabalho, cresceu a suspeita de que as ferramentas utilizadas em instituições legislativas para a prática política e interação com a sociedade civil são aplicações diretas sem ajustes das ferramentas disponíveis na rede. Esta tradução, sem a prévia adequação, favorece a um resultado negativo da captação de demandas da sociedade e alimenta os argumentos negativos sobre a aplicação de recursos da internet por instituições legislativas.

Assim, as futuras pesquisas a serem realizadas tratarão de identificar quais as características das instituições políticas nos estados brasileiros. Desta forma, as informações recolhidas e comparadas nortearão a compreensão das necessidades das instituições legislativas brasileiras, para a proposição de uma rede elaborada para os fins políticos, uma POLITICNET.

A outra demanda a ser identificada é a necessidade e a característica das associações brasileiras que participam diretamente como instituições legislativas. Com base em um mapeamento, categorizar os principais tipos e suas necessidades e estruturas para uma participação no sistema político de forma *on-line*. Desta forma, apontar quais recursos da internet podem ser utilizados na construção de uma ferramenta de aplicação política adequada.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Jorge. Mídia, opinião pública ativa e esfera pública democrática. **Comunicação & Política**, Rio de Janeiro-RJ, 1999.

_____. Convergencia tecnológica, espacio público y democracia. In: COLÓQUIO 2001 BOGUES, GLOBALISME ET PLURALISME, 2002, Montreal, **Anais do Colóquio**, 2001. Bogues. Globalisme et Pluralisme, 2002.

ARISTÓTELES, P. **Política** – os pensadores. São Paulo: Nova Cultural, 2000.

AUAD, Denise. As Autoridades Administrativas Independentes na França. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Org.). **Direito regulatório: temas polêmicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do estado**. Porto Alegre: Globo, 1971.

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Ática, 1996.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência; por**

uma nova hermenêutica; por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros, 2001.

_____. **Ciência política**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1967.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 10. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra Política, 2006.

_____. **Dicionário de política**. Brasília: Ed. UNB, 1998.

_____. Quais as alternativas para a democracia representativa? In: **O marxismo e o Estado**. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

BOHMAN, James. **Public deliberation: pluralism, complexity and democracy**. Cambridge: MIT Press, 1996.

_____. Expanding dialogue: the internet, the public sphere and prospects for transnational democracy. **The Sociological Review**, 52(s1), p. 131-155, 2004.

BRAGA, Fabiana Negromonte S. **Legislativo e sociedade civil no Brasil: a Comissão de Legislação Participativa**. 2005. 97 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política)-Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

BRANTS, Kees. Politics is e-verywhere. **Communications**, 27, p. 171-188, 2002.

BRASIL. **Constituição Brasileira**. São Paulo. Saraiva, 1986.

BONOMA, Thomas V. Case research in marketing: opportunities, problems, and process. **Journal of Marketing Research**, XXII, may 1985.

BRESSAN, Flávio. **O método do estudo de caso**. **FECAP**, São Paulo, v. 1, n. 1, jan./mar., 2000.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em: 27/09/2006.

CASTELLS, Manuel. **A galáxia da internet**. Rio: Jorge Zahar Editor, 2003.

CAVALCANTI, José Marcelo. **Metodologia de estudo de caso**: livro didático. Palhoça: UnisulVirtual, 2007.

CHURCHILL, S. W. **Memórias**. Barcelona: Orbis, 1985.

COMISSÃO PERMANENTE DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA. **Cartilha de orientação para o exercício do direito de participação junto ao poder legislativo**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

_____. **Reunião de instalação da Comissão de Legislação Participativa**. Brasília, 08 ago. 2001. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/clp>>. Acesso em: 15/03/2007.

_____. Anais do seminário exercício de cidadania política junto ao Poder Legislativo. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003.

_____. **Dois anos de CLP**: a prática da participação popular na elaboração legislativa. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003.

_____. **Nossa vivência e a difusão da idéia pelo país**: uma análise estatística. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004.

COUTO, Amílcar Amaral. **Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados**: participação da sociedade civil organizada na elaboração das leis orçamentárias anuais de 2002 a 2006, 2007.

DAHLBERG, Lincoln. The Corporate Colonization of Online Attention and the Marginalization of Critical Communication? **Journal of Communication Inquiry**, 29, p. 160-180, 2004.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

DEFLEUR, Melvin L. 1923. Teoria da COMUNICAÇÃO de massa / Melvin L. DeFleur e Sandra Ball-Rokeach: tradução da 5. Ed. Norte-americana, Octavio Alves Velho. – Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1993.

DURKHEIM, E. **A divisão do trabalho social**. Lisboa: Presença, 1977.

ERCÍLIA, M; GRAEFF, Antonio. **A Internet**. São Paulo: Publifolha, 2008.

GARCIA, Alexandre Navarro. **Democracia semidireta**: referendo, plebiscito, iniciativa popular e legislação participativa. Estudo comparado sobre a iniciativa popular na Suíça, Itália, França e Estados Unidos com ênfase ao Brasil. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, Universidade do Legislativo Brasileiro-UNILEGIS, 2005.

_____. **Cartilha**: comissão permanente de legislação participativa. Brasília: Câmara dos Deputados/Coordenação de Publicações, 2001.

GOMES, W. S. Internet e participação política em sociedades democráticas. **Revista da FAMECOS**, Porto Alegre, v. 27, p. 58-78, 2005a.

_____. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. **Revista Fronteira**, São Leopoldo, v. VIII, n. 3, p. 214-222, 2005b.

_____. **Transformações da política na era da comunicação de massa**. 1. ed. São Paulo: Paulus, 2004a.

_____. Apontamentos sobre o conceito de esfera pública política. In: MAIA, R.; CASTRO, M. C. P. (Org.). **Mídia, esfera pública e identidades coletivas**. 1. ed. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006. p. 49-62.

_____. A Ética do discurso e a comunicação mediada e editada pelos mass media. In: HERRERO, F. J.; NIQUET, M. (Org.). **Ética do discurso: novos desenvolvimentos e aplicações**. São Paulo: Loyola, 2004b. p. 339-359.

GOODE, W. J.; HATT, P. K. **Métodos em pesquisa social**. 3. ed. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1969.

HABERMAS, J. **Legitimation Crisis**. Boston, MA: Beacon Press, 1975.

_____. **Mudança estrutural da esfera pública**. Rio de Janeiro: Biblioteca Tempo Universitário, 1984.

_____. Discourse Ethics: Notes on a Program of Philosophical Justification. In: **Moral Consciousness and Communicative Action**. Cambridge: Polity Press, 1990a. p. 43–115.

_____. **Moral consciousness and communicative action**. Cambridge: Polity Press, 1991.

_____. **Between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and democracy**. Cambridge: Polity Press, 1990b.

_____. Three Normative Models of Democracy. In: BENHABIB, S. (Ed.) **Democracy and difference: contesting the boundaries of the political**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1996. p. 21-30.

_____. Constitutional democracy: a paradoxical union of contradictory principles? **Political Theory**, NJ: Princeton University Press, p. 766–781, 2001.

_____. **Concluding comments on empirical approaches to deliberative politics**. Wolfgang Goethe University. Frankfurt: Acta Política 40, 2005. p. 384–392.

HELD, D. **Modelos de democracia**. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

HOBBS, T. **O leviatão**. São Paulo: Martin Claret, 2004.

IANN, Octavio. **A sociedade global**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1992.

JAMBEIRO, Othon; SILVA, H. P. Políticas de informação: digitalizando a inclusão social. **Estudos de Sociologia**, Araraquara, ano 9, n. 17, p. 147-169, 2004.

KELSEN, Hans. **A democracia**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

_____. **Teoria Geral del Estado**. Barcelona: Ed. Lador, 1934.

KERCKHOVE, D. de. **A pele da cultura**. Lisboa: Relógio D'Água, 1997.

LE BON, G. **Psicologia das multidões**. Rio de Janeiro: F. Briguiet & Cia, 1954.

LE COADIC, Yves-François. **A ciência da informação**. 2. ed. Brasília: Briquet de Lemos Livros, 2004.

LEFORT, Claude. **A invenção da democracia: os limites do totalitarismo**. Tradução Isabel Marva Loureiro. Revisão Técnica Marilena Chauí. São Paulo: Editora Brasiliense, 1981.

LE MOS, A. **Wrap meu wap. Cidade internet**. São Paulo: Hipertexto: 2000. Disponível em: <<http://www.cidadeinternet.com.br>>.

_____. **Andar, clicar e escrever hipertextos**. Disponível em: <<http://www.facom.ufba.br/hipertexto/andre.html>, 2002>. Acesso em: 19 06 2008.

_____. André. **Cibercidades**. In: LEMOS, André; PALACIOS, Marcos (Org.) **Janelas do ciberespaço: comunicação e cibercultura**. Porto Alegre: Sulina, 2001.

_____. **Cibercidades: um modelo de inteligência coletiva**. In: LEMOS, André (Org.) **Cibercidade: a cidade na cibercultura**. Rio de Janeiro: E-papers, 2004.

_____. **Anjos interativos e retribalização do mundo: sobre interatividade e interfaces digitais**. [on-line], 1997. Disponível em: <<http://www.facom.ufba.br/ciberpesquisa/lemos/interativo.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2005a.

_____. **Cibercultura e mobilidade. A era da conexão**. In: INTERCOM – Sociedade Brasileira de Ciências da Comunicação. CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 28., 2005, Rio de Janeiro. **Anais eletrônicos**. Rio de Janeiro: UERJ, 2005b.

LÉVY, Pierre. **Cibercultura**. São Paulo: Editora 34, 2000.

_____. **As tecnologias das inteligências**. O futuro do pensamento na era da informática. Tradução Carlos Irineu da Costa. Rio de Janeiro: Editora 34, 1993.

LIPOVETSKY Gilles. **O império do efêmero**. A moda e seu destino nas sociedades modernas. Tradução Maria Lúcia Machado. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

LOCKE, J. **Segundo tratado sobre o governo**. In: ALEX, A.; MONTEIRO, J. Locke. 3. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

LORDÊLO, T. S. **A opinião pública na CLP - os canais on-line de interação como potencial de formação de opinião pública**. Belo Horizonte, 2008. Disponível em: <<http://www.unibh.br/revistas/ecom/>>. Acesso em: 03 jul. 2008.

MACHADO, A. **Pré-cinemas & pós-cinemas**. Campinas: Papius, 1997.

_____. **Hipermídia**: o labirinto como metáfora. In: D. Domingues (Org.). **A Arte no Século XXI**. São Paulo: UNESP, 1997, p. 144-154.

MACHPHERSON, C. B. **A democracia liberal**. São Paulo: Zahar, 1988.

MARX, Karl; ENGELS, F. **A ideologia alemã (Feuerbach)**. São Paulo: Hucite, 1993.

MCLUHAN, Marshall. **Os meios de comunicação como extensões do homem (understanding media)**. Tradução Décio Pignatari. 8. ed. São Paulo-SP: Ed. Cultrix, 1990.

MEMORIA, Felipe Ferraz Pereira. **Usabilidade de interfaces e arquitetura da informação**: navegação estrutural. Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: <http://www.fmemoria.com.br/artigos/nav_estr.pdf>. Acesso em: 05 set. 2006.

NIELSEN, Jakob. **Projetando websites**: design web usability. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

MILL, J. S. **Considerações sobre o governo representativo**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1980.

MOURA, M. **O design de hipermídia**. 2003. Tese (Doutorado em Comunicação e Semiótica)-Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2003.

NIETZSCHE, Friedrich. **Assim falou Zaratustra**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.

_____. **Além do bem e do mal**: prelúdio a uma filosofia do futuro. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

NORRIS, P. Preaching to the converted? Pluralism, participation and party websites. **Party Politics**, 9(1), p. 21-45, 2003.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de; FERREIRA, José Rodrigues. **Processo legislativo**: uma contribuição ao debate. Brasília: Câmara dos Deputados / Coordenação de Publicações, 1996.

ORTEGA Y GASSET, J. **A rebelião das massas**. Rio de Janeiro: Livro Ibero-Americano, 1971.

PARENTE, André (Org.). **Imagem máquina - a era das tecnologias do virtual**. Rio de Janeiro-RJ: Editora Nova Fronteira S.A., 1993.

_____. **O virtual e o hipertextual**. Rio de Janeiro: Pazulin, 1999.

PLATÃO. **A república**. Introdução, tradução e notas Maria Helena da Rocha Pareira. 7. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1993.

PORTELLI, Hugues. **Gramsci e o bloco histórico**. Tradução Angelina Peralva. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

PUTNAM, Robert D. Bowling Alone: The collapse and Revival of American Community. **Simon & Schuster**, New York, 2000.

ROMANO, Santi. **Princípios de direito constitucional geral**. Tradução Maria Helena Diniz. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977.

ROSENFELD, Louis; MORVILLE, Peter. **Information architecture: for the world wide web**. 2. ed. Beijing: O'Reilly, 2002.

SANTAELLA, Lúcia. **Cultura das mídias, razão social**. São Paulo-SP: , 1992.

_____. A crítica das mídias na entrada do século XXI. In: PRADO, J. L. A. (Org.). **Crítica das práticas midiáticas [da sociedade de massa às ciberculturas]**. São Paulo: Hackers Editores, 2002.

_____. Hipermídia: a trama estética da textura conceitual In: BAIRON, S.; PETRY, L.C. **Psicanálise e história da cultura**. São Paulo: Educs e Editora Mackenzie, 2000.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio: Zahar, 1984.

SENADO FEDERAL. **Regimento Interno do Senado Federal**. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 10 05 2008.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

SILVA, Sivaldo Pereira da. **Política e ciberespaço: graus de participação democrática no uso da Internet pelos governos das capitais brasileiras**. 2005. 197 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação e Cultura Contemporânea)-Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Comunicação, Salvador, 2005.

SILVEIRA, Henrique Flávio Rodrigues da. Internet, governo e cidadania. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 30, n. 2, p. 80-90, maio/ago. 2001.

SOUZA, Leandro dos Santos de. **Cidade, informação, internet e política: uma análise de sites governamentais de serviços públicos da cidade de Salvador**. 2007. 176 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação)-Universidade Federal da Bahia, Instituto de Ciência da Informação, Salvador, 2007.

STANLEY, J. Woody; WEARE, Christopher. The effects of internet use on political participation: evidence from an agency online discussion forum. **Administration Society**, 36, p. 503-527, 2004.

TARDE, G. **A opinião e as massas**. São Paulo: Martins Fontes, 1992.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves (Org.) **Os sentidos da democracia e da participação**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

VERBA, Schlozman; K and Brady, H. Voice and equality: civic voluntarism in american politics. **Harvard University Press**, Cambridge, MA, 1995.

VIDOTTI, S. A. B. G.; SANCHES, S. A. S. **Arquitetura da informação em web sites**. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE BIBLIOTECAS DIGITAIS, 2004, Campinas, SP. Campinas, SP: [s.n.], 2004.

WEBER, M. A política como vocação. In: **Ciência e política: duas vocações**. São Paulo: Cultrix, 1993.

_____. Parlamentarismo e governo numa Alemanha reconstruída. In: **Coleção os pensadores**. São Paulo: Ed. Abril, 1974.

WEFFORT, Francisco C. **Os clássicos da política** - Burke, Kant, Hegel, Tocqueville, Stuart Mill e Marx. 10. ed. São Paulo: Ática, 2002. v. 2.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

_____. Case study research - design and methods. **Sage Publications Inc.**, USA, 1989.

_____. The case study crisis - some answers. **Administrative Science Quartely**, v. 26, march 1981.

_____; HEALD, Karen A. Using the case survey method to analyse policy studies. **Administrative Science Quartely**, v. 20, September 1975.

COLOFÃO

Formato	16 x 23 cm
Tipografia	Aldine401 BT 11/14,5 (texto)
Papel	75 g/m ² (miolo) Cartão Supremo 300 g/m ² (capa)
Impressão	Setor reprográfico da EDUFBA
Capa e Acabamento	Cian Gráfica
Tiragem	300

Interação Legislativa on-line analisa a utilização dos canais de interação digitais pela Comissão de Legislação Participativa (CLP) da Câmara dos Deputados Federais do Brasil. Foram observados os recursos oferecidos pela Comissão para a interação entre sociedade civil e sistema político, além do tipo de abertura à participação civil. Embora o site, um desses canais, apresente alguns problemas de navegação e estruturação, de um modo geral, cumpre com sua função de meio de comunicação digital. Neste livro, é possível constatar que a CLP faz uso satisfatório do site como instrumento de comunicação, no sentido de disponibilizar informações sobre suas atividades.

ISBN 978-85-232-0747-2



9 788523 207472