

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

## **A utilização da Internet na criação de leis .**

Frederico de Carvalho Figueiredo, Atualpa Luiz de Oliveira y Marcos E. C. G. Knupp.

Cita:

Frederico de Carvalho Figueiredo, Atualpa Luiz de Oliveira y Marcos E. C. G. Knupp (2009). *A utilização da Internet na criação de leis. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/775>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

# **A utilização da Internet na criação de leis**

***Frederico de Carvalho Figueiredo  
Ataulpa Luiz de Oliveira  
Marcos E. C. G. Knupp***

## **Introdução**

A democracia representativa brasileira passa por profundas transformações, sendo cada vez mais criados mecanismos participativos. Tais mecanismos se encontram em todas as fases da administração pública, seja na execução de despesas, seja em decisões políticas ou na fiscalização de atividades governamentais.

Ao mesmo tempo, tem aumentado a frequência com que a população demanda por maior participação, atuando na execução, no controle, ou ainda na própria criação das leis, âmbito da Administração Pública. Entretanto, a criação de leis está, na história política brasileira, em desarrajo com a população, uma vez que suas aspirações raramente conseguem alguma voz e os representantes defendem apenas interesses classistas. Além disso, os cidadãos demonstram interesse na intervenção sobre a administração do Estado, e o melhor caminho para atuar nesta é a

criação dos diplomas legais, pois, devido ao princípio da legalidade, os atos Estatais devem estar prescritos em lei.

Com o advento da internet, aumentou a facilidade na consulta popular, uma vez que o cidadão nem mesmo precisa sair da sua casa para efetuar uma escolha que pode afetar toda uma população. As discussões políticas se acirraram, cada vez mais freqüentes em *chats* e fóruns, com reflexos no mundo não-virtual. Desta maneira, alguns entes públicos decidiram por aumentar sua transparência, solicitando aos cidadãos que assumam mais responsabilidade na criação de normas. Um caso exemplar desta atuação é o Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte, onde os administrados são conclamados a opinar sobre a formulação da Lei Orçamentária Anual.

Este instrumento pode, em princípio, parecer relativamente restrito, sobre uma lei unicamente em sentido formal, mas gera um escopo de possibilidades jurídicas imenso. Com a rede de computadores, pode-se lançar mão de institutos como a iniciativa popular e o plebiscito. Uma consulta efetuada pelo Estado tende a aumentar a qualidade da lei editada, uma vez que esta tem maior chance de representar a vontade da população. O *e-government* toma os primeiros passos neste sentido. A divulgação de balanços e resultados na rede já é uma realidade e a criação de ouvidorias virtuais toma corpo.

Neste sentido, é necessária a sua evolução, proporcionando ferramentas para o cidadão se expressar na essência da Administração, de modo que as ações desenvolvidas pelo Estado condigam com as necessidades do povo a que serve. Deste modo, este artigo busca analisar o instituto do Orçamento Participativo Digital e propor alternativas e possíveis utilizações.

### **A participação e a Internet**

Segundo Bordenave (1981), a

“participação é inerente à natureza social do homem, tendo acompanhado sua evolução desde a tribo e o clã dos tempos primitivos, até as associações, empresas e partidos políticos de hoje. Neste sentido, a frustração da necessidade de participar constitui uma mutilação do homem social. Tudo indica que o homem só desenvolverá seu potencial pleno numa sociedade

que permita e facilite a participação de todos. O futuro ideal do homem só se dará numa sociedade participativa” (Bordenave, 1981).

De acordo com Ammann (1977), o conceito de participação não pode ser tratado isoladamente, devendo ser contextualizado: “concebemos, outrossim, a participação como um processo global, constituído de vários elementos articulados e interdependentes que, se isolados não podem ser denominados de participação”. Devem ser considerados os elementos históricos e os condicionantes do caráter ativo, além daqueles abordados por Meister (1969): que o indivíduo sabe; que o indivíduo pensa; que o indivíduo quer; e o que o indivíduo faz.

Para a realização eficaz da participação, são necessários instrumentos para a atuação do indivíduo frente à coletividade. Conforme **Demo (2001)**, tais instrumentos são sempre conquistados, como um aumento do espaço de atuação dos cidadãos. Caso sejam concedidos pelos dirigentes, seu caráter se esvai, apenas sendo útil na medida em que apóiem os interesses dominantes.

Para Habermas (1984) a esfera pública se constitui como instância deliberativa e legitimadora do poder político, sendo um local de disputa entre os princípios divergentes de organização da sociabilidade. O autor também chama a atenção para o importante papel que a mídia desempenha dentro da esfera pública, uma vez que o fluxo de informações transmitidas alcança um grande número de pessoas.

Nesse sentido, Thompson (2002) considera que a idéia de esfera pública deve ser pensada no contexto das novas interações produzidas pela mídia. O advento das tecnologias de comunicação proporciona novas interações sociais produzidas pelas relações midiáticas, como o fato dos indivíduos poderem participar das decisões públicas sem que estejam reunidos no mesmo local, abrindo espaço para a maior participação. Assim, a mídia tem um papel essencial para a democracia das sociedades complexas.

Segundo Baquero (2003), “pensar em mecanismos que proporcionem uma democracia social mais justa implica trazer as pessoas para a esfera pública”. Desta forma, a Internet pode atuar como um facilitador para a democracia, no que tange a reunir pessoas a fim de tomar decisões, desde que respeitados certos requisitos, como, *exempli gratia*, a segurança digital.

Lévy (1999) faz importantes colocações a respeito da participação virtual na administração pública:

“A verdadeira democracia eletrônica consiste em encorajar, tanto quanto possível (...), a expressão e a elaboração dos problemas da cidade pelos próprios cidadãos, a auto-organização das comunidades locais, a participação nas deliberações por parte dos grupos diretamente afetados pelas decisões, a transparência das políticas públicas e sua avaliação pelos cidadãos” (Lévy, 1999).

Outros estudiosos, no entanto, acreditam que as estruturas comunicacionais por si só não são suficientes para fortalecer a democracia ou o movimento deliberativo. A Internet disponibiliza um maior fluxo de informações de maneira facilmente acessível, mas isto não quer dizer que ela promove automaticamente a reflexão crítico-racional, transformando um cidadão comum em um ativista social. “As oportunidades oferecidas pela rede devem ser vistas de modo associado às motivações dos próprios atores sociais e aos procedimentos da comunicação estabelecida entre eles” (MAIA, *apud* Marcondes, 2007).

Com base nesta análise, Bordenave (1981) propõe que deva existir uma nova educação, voltada para a participação. Apesar de não ser um conteúdo definido, a transferência deve se dar na forma e não na matéria. Uma nova forma de atuar no âmago da sociedade, o desenvolvimento de uma consciência crítica, que só pode ser aprendida ao longo de sua atividade em meio à sociedade.

Segundo Santos (2003), a competência comunicativa é fundamental tanto aos representantes instituídos em nome da coletividade, quanto aos representados, que necessitam de capacidade argumentativa como condição necessária no campo da negociação de interesses no espaço público. Destaca-se, portanto, o papel educação escolar como um meio de transmissão de informações e de interação social. A orientação pedagógica pode ser dirigida para a discussão de questões éticas, políticas e culturais. Nesse sentido, a escola atua como espaço socializador e de capacitação dos atores sociais para a vida pública.

“educar para a cidadania não pode se restringir à ‘conscientização’ dos direitos e deveres, ou à aquisição de conhecimentos sistematizados, muito menos à concessão de status, mas requer o reconhecimento da necessária competência político/social que possibilite o ingresso na comunidade ético

discursiva, ou seja, a participação no espaço público das negociações” (Santos, 2003).

## **O Orçamento Participativo Digital**

A criação de leis é a mola mestra da Administração Pública, que está vinculada ao princípio da legalidade. Um real controle sobre as atuações públicas deve começar pela avaliação das leis, seus fundamentos e adequação ao bem-comum. A transparência legal e sua qualidade impõem restrições ao Estado e permitem um maior controle sobre suas atribuições. E a capacidade de controle é definida pelo conhecimento da população, pela transparência e pelos meios a ela disponíveis para atuar frente ao poder estatal.

De acordo com Genro e Souza (apud Silva e Carvalho, 2006), o Orçamento Participativo permite ampliar a democracia e afirmar o controle popular da administração pública, por privilegiar o tratamento dos gastos estatais num espaço público, no âmbito local, em que o cidadão pode controlá-los. O Orçamento Participativo representa a formação de um novo centro decisório, que democratiza efetivamente a ação política e integra o cidadão num espaço público, não tradicional e potencializador dos exercícios dos seus direitos. Assim, o participante exerce sua condição de cidadão, atuando agora de forma direta na administração pública, bem como exercendo o poder/dever de fiscalização sobre atuação governamental. Ao mesmo tempo, a atuação pública se torna direta e manifestamente legítima, diretamente avalizada pelos cidadãos.

O sítio virtual [www.opdigital.pbh.gov.br](http://www.opdigital.pbh.gov.br) foi disponibilizado para a votação pela primeira vez do dia primeiro ao dia 30 de novembro de 2006. Os moradores da capital mineira foram convidados a eleger quais obras seriam as mais importantes para melhoria das condições da cidade como um todo, votando na Internet em cada uma de quatro obras indicadas, para cada uma das nove Regionais de Belo Horizonte. Perfazia-se, então, um total de trinta e seis opções ao cidadão.

Em sua edição de 2008, o Orçamento Participativo Digital aceitou, além de votos pelo site, ligações gratuitas para eleição das obras. Nesta ocasião houve uma alteração da metodologia utilizada, obrigando o eleitor a escolher apenas uma obra, e não diversas, como no modelo anterior, mas de importantes efeitos para a cidade como um todo. São cinco opções de obras referentes ao

tráfego na capital, com efeitos em todo o município. Foram 124.320 cidadãos votantes, sendo 112.837 pela internet e 11.483 pelo telefone.

Desta forma, por ser uma lei de iniciativa do Chefe do Executivo, este abriu a possibilidade de interação e recepção de opiniões para a melhor consecução da administração estatal. A consulta popular digital propiciou a possibilidade de 172.938 pessoas votarem nas obras citadas, mas, principalmente, por via mediada, votarem em como a Lei Orçamentária Anual deveria ser escrita.

Outro ponto importante é a quebra do paradigma do orçamento como ferramenta de barganha política e sua transformação em elemento de gestão pública e social. Ressalta-se, portanto, a transparência obtida por este modelo, preceito básico no qual se funda a Lei de Responsabilidade Fiscal.

A superação da visão do Orçamento Participativo como a “escolha do gasto público” também merece destaque. As definições prescritas na lei é que definirão o gasto, e a participação civil irá decidir tais definições. Esta evolução permite a utilização deste mecanismo de atuação civil além do OP Digital, criando uma gama enorme de possibilidades de utilização do instituto.

### **Outras possibilidades de aplicação**

A utilização da internet com instrumento de atuação popular na criação de leis inseridas no ordenamento jurídico brasileiro, tomando-se por base, claro, a Constituição da República Federativa do Brasil, pode ser aplicada principalmente através dos institutos do plebiscito e da iniciativa popular. O plebiscito “consiste em uma consulta à opinião pública para decidir questão política ou institucional, não necessariamente de caráter normativo. A consulta é realizada previamente à sua formulação legislativa, autorizando ou não a concretização da medida em questão”, conforme Auad (2005). Já a iniciativa popular “enseja ao povo a oportunidade de apresentar ao Poder Legislativo um projeto normativo de interesse coletivo, o qual, após discussão parlamentar e respeitados os requisitos do processo legislativo, pode se transformar em lei” (Auad, 2005).

Assim, através destes dois instrumentos, os cidadãos podem impor sua vontade na criação de leis, tornando-as mais adequadas à realidade do povo e aos seus anseios. Porém, tal

participação é de difícil realização, pela série de requisitos que a própria Constituição brasileira impõe. No caso do plebiscito, é necessária a sua convocação pelo Congresso Nacional. Somente isto já dificulta bastante a realização, sem mencionar os custos elevados que gera. De outro lado, a iniciativa popular na criação das leis necessita de assinaturas na quantidade de 1 % (um por cento) do eleitorado nacional, dividido em cinco estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

Até hoje, ocorreu no Brasil, após a promulgação da Constituição de 1988, um plebiscito, sobre a forma e sistema de governo, decorrente do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Além disso, em sua forma pura, nenhuma lei de iniciativa popular até hoje foi aprovada. Sempre que é levada ao Congresso, um parlamentar tutela sua aprovação.

A participação pela rede mundial de computadores demonstra aqui sua importância. A redução de custos e a facilidade de comunicação permitem a atuação maciça da população interessada. A possibilidade de criação de projetos de lei de iniciativa popular pela internet, baseados em assinaturas digitais, é algo novo e capaz de responder os anseios daqueles que buscam a formulação de diplomas legais a partir do povo. A colheita de assinaturas, antes algo trabalhoso e caro, trona-se simples questão de divulgação na rede, onde os interessados podem procurar a proposta e assiná-la.

A realização de plebiscitos digitais também é uma possibilidade deveras interessante. Com o mesmo mecanismo do Orçamento Participativo Digital, os eleitores definir-se-iam a favor ou contra um projeto de lei pela votação eletrônica, o que reduziria os custos governamentais para realizar um plebiscito nacional.

### **Considerações finais**

Clamores sobre as falhas da democracia representativa cada dia aumentam. Acusações de corrupção, abuso de poder econômico, prevaricação, entre outros, são notícia quase diariamente. Diante deste contexto, torna-se cada vez mais necessário uma maior participação e controle da população nas questões públicas.

A expansão da rede mundial de computadores se tornou terreno fértil para a massificação da participação: o direito à voz e à liberdade de expressão são garantidos pela

anonimidade. Desta forma, a internet constitui um excelente ambiente no qual a participação pode se expandir, por meio de blogs, fóruns de discussão, etc. Além disso, a utilização da internet para a atuação direta na esfera pública tem como característica o baixo custo para sua execução.

Neste contexto de oportunidades geradas pelas tecnologias da informação, os governos também incorporaram novas técnicas aos seus procedimentos. O *e-governance* inclui o suporte digital nas deliberações públicas que pode gerar uma gama de novas possibilidades, tais como: a ampliação e o fortalecimento dos mecanismos de governança e eficiência do governo; relações mais democráticas e transparentes entre Estado e sociedade civil; maior controle social e possibilidade de escolha pública – *accountability* e *policy feedback*.

Contudo, o sucesso de políticas de governo eletrônico só pode ser plenamente alcançado com o estabelecimento de políticas de inclusão digital para garantir a igualdade de direitos dos cidadãos e o caráter democrático do procedimento. E, sobretudo, deve ocorrer um efetivo comprometimento de nossos representantes com a causa pública.

## Referências

- AMMANN, Safira B.. *Participação Social*. São Paulo: Cortez e Moraes, 1977
- AUAD, Denise. Mecanismos de participação popular no Brasil: Plebiscito, referendo e iniciativa popular. *Revista Eletrônica Unibero de Comunicação Científica*, Set/2005.
- BAQUERO, Marcello. *Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil*. Rev. Sociologia Política, Curitiba, nov. 2003.
- BORDENAVE, Juan E. D.. *O que é participação*. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*.
- DEMO, Pedro. *Participação é Conquista: Noções de política social participativa*. São Paulo: Cortez, 2001.
- HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- LÉVY, Pierre. *Cibercultura*. São Paulo: Editora 34, 1999.
- MARCONDES, Valéria. *Novas tecnologias de conexão e o futuro da esfera pública*. Anais... VIII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação da Região Sul. Passo Fundo: 2007
- MEISTER, Albert. *Participation, animation et developpement*. Paris: Anthropos, 1969.
- SANTOS, Norma L. V.. *Cidadania no discurso da modernidade: uma interpelação à razão comunicativa*. Ilhéus: Editus, 2003.
- SILVA, Glauco P.; CARVALHO, Carlos E.. *Referenciais teóricos para desenvolver instrumentos de avaliação do Orçamento Participativo*. Rev. Nova Economia, Belo Horizonte: UFMG, 2006. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-63512006000300003&lng=pt&nrm=isso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-63512006000300003&lng=pt&nrm=isso)>.
- THOMPSON, John B.. *A mídia e a modernidade: uma teoria social da mídia*. 4ª Ed. Petrópolis: Vozes, 2002.