



Legislativo *On-line*: o caso da Assembléia Legislativa do Estado de Pernambuco¹

Tenaflae LORDÊLO²
Faculdade do Vale do Ipojuca, Caruaru, PE

Resumo

O legislativo brasileiro vem aplicando em seus *websites* tecnológicas hipertextuais, abrindo possibilidades, para interação do sistema político com a sociedade. Em Pernambuco a Assembléia Legislativa do Estado - ALEPE, desde 96, do século passado, vem incorporando tecnologias por meio da *web*, na sua relação com a sociedade pernambucana. Tais canais colocariam a sociedade como sujeita do poder, na ideia de Hans Kelsen, de indivíduo criador das leis que governam a “coisa” pública. Estas novas tentativas, de interação *on-line*, criam expectativas sobre a aplicação e adoção de tais recursos no sistema político. Contudo surge uma desconfiança de que a aplicação tecnológica, interativa, não vem sendo feita de forma adequada. Assim, comprometendo a capacidade da ALEPE cumprir seu objetivo via *web*.

Palavras-chave

websites; interatividade; legislativo; democracia.

1. INTRODUÇÃO

Por meio de uma infra-estrutura tecnológica hipertextual, como a aplicada nos *websites* do legislativo no Brasil, abre-se mais uma possibilidade, para interação do sistema político com a sociedade civil. Dois pontos são centrais na possibilidade desta ampliação participativa: a formação de uma esfera pública com base em fóruns *on-line* e a captação de demandas sociais pelo sistema político, tais como processos de envio de sugestão de projeto de lei. Ambas as perspectivas remontam novas perspectivas na relação sociedade civil e sistema político. Assim, ao captar diretamente sugestões de projeto de leis, pela iniciativa pública, e opiniões em fóruns *on-line*, o sistema político em posse destes *inputs*, dentro das possibilidades e processos internos, produz os *outputs*, sem ou com o acompanhamento da sociedade civil. Desta forma, os recursos de captação de demandas de maneira direta podem ocorrer sem a presença da sociedade

¹ Trabalho apresentado no DT 05 – Comunicação Multimídia do IX Congresso de Ciências da Comunicação na Região Nordeste realizado de 10 a 12 de junho de 2010.

² Mestre em Comunicação e Cultura Contemporânea – UFBA, email: tenaflae@gmail.com.



civil, durante os processos dentro das instituições legislativos, em instâncias que compõem o percurso de tramitação. Desta forma, estabelece-se uma relação, e uma possível tendência, de participação semi-direta da sociedade civil no sistema político.

Em Pernambuco a Assembléia Legislativa do Estado - ALEPE, desde 96, do século passado, vem incorporando tecnologias por meio da *web*, na sua relação com a sociedade civil pernambucana. A primeira aplicação foi através da aquisição e instalação de computadores para disponibilização de informações na *Internet*. Quatro anos depois a instituição inaugura o plenário virtual³, serviço pioneiro no Brasil, passando a transmitir as reuniões plenárias e das Comissões Permanentes e Temporárias em tempo real pela *Internet*. As principais questões da interação via *web* que se apresentam são: a) a ampliação das entradas (*inputs*) de demandas proveniente da sociedade civil no sistema político, em virtude de aberturas como a iniciativa popular⁴. Tal ampliação pode gerar uma demanda muito maior do que a capacidade do sistema político pode absorver. b) Os temas a serem debatidos em fóruns ou os temas das sugestões de projetos de lei, por meio da iniciativa popular, 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 problemas elencados acima conduzem à hipótese de que a interação utilizada no *website* do legislativo pernambucano, não vêm sendo feita de forma adequada, o que afeta a eficácia de tal recurso para a participação política⁵ viável da sociedade civil no sistema político. Um fato curioso é que em geral as infraestruturas não sofrem quaisquer mudanças para atender a necessidade de um canal de captação das demandas sociais.

2. UMA RENOVAÇÃO CHEIA DE POSSIBILIDADES

A reforma das instituições legislativas passa por meio de novos reforços aos elementos democráticos. Um destes reforços são os canais que promovem a ampliação da interação ao legislativo, no sentido de compartilhar a tomada de decisão como os indivíduos da sociedade civil, principalmente por ser da vocação e um princípio parlamentar, que tem sua soberania na soberania popular. Isso é reforçado no próprio

³ Tal recurso permite um acompanhamento via *web* das atividades do plenário da ALEPE, o presente trabalho não vai se debruçar sobre o mesmo devido à ausência de interatividade.

⁴ A iniciativa para apresentar proposição através da Iniciativa Popular está subsidiada no Art. 17, III, e no Parágrafo Segundo, do Art. 19, da Constituição Estadual.

⁵ O termo Política é utilizado no sentido de arte de governar.



slogan da instituição pernambucana: “*A casa de todos os pernambucanos*”. Este canal a princípio constituísse de instrumentos, que poderiam absorver as demandas da base e conduzir-las 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.

Os Canais de abertura no sistema político permitem certa ingerência direta da sociedade civil na vontade do Estado. Além de possibilitar a chamada iniciativa popular, previsto na Constituição Estadual. Tais canais colocariam a sociedade como sujeita do poder, na ideia de Hans Kelsen (2000), de indivíduo criador das leis que governam 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 de captação de tais demandas da sociedade civil, em virtude da sua estrutura hipertextual dos *websites* legislativos.

3. DEMOCRACIA DIGITAL

A presença da *internet* como elemento de intermediação política, 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 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, 2005^a, 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 usuário⁶. Desta forma, as ferramentas *web* e as estruturas lógicas, potencializam a realização da democracia digital, permitindo aos indivíduos interessados a participarem 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 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 política 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 obterem 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 legislativas, 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 as 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, confirmam a presença de novos participantes, sobretudo em épocas de eleições, abrindo,

⁶ Usuário é o navegante *web* que utiliza as ferramentas *web* e que, normalmente, é portador de um *login* e um *password*.



para além das informações oficiais do governo ou de partidos políticos, espaços de discussões a partir de ferramentas *web* (STANLEY; WEARE, 2004).

4. O DESENHO DA ANÁLISE

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 necessário dividir o *website* legislativo em quatro *designs*: (i) *Design* Estrutural; (ii) *Design* informacional; (iii) *Design* de entrega e (iv) *Design* de interatividade (SOUZA, 2007). Este presente artigo trabalha com a questão da interatividade do *website* da ALEPE, contudo para situar faz-se necessário apresentar, ainda que brevemente os demais *designs*.

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. 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.).

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, disponibilizando formas de coleta das demandas provenientes da sociedade civil. Um exemplo é o processo de envio de sugestão de projetos de leis, que a algumas⁷ instituições legislativas disponibilizam em seu site, para a sociedade civil. O *design* interativo busca compreender as possibilidades participativas ou de interação apresentadas pelos *sites* dos parlamentos eletrônicos ou de comissões do legislativo, como é caso do presente trabalho.

⁷ Câmara dos Deputados Federal do Brasil. <http://www2.camara.gov.br/participe/sua-proposta-pode-virar-lei>.



Para iniciar o desenho da análise dois níveis de interação podem ser considerados: de mão única e de mão dupla. A participação de mão única é delimitada por um modelo de usuário-consumidor: são disponibilizadas pela instituição formas de participação, mas não de interferência. São informações acerca dos trabalhos do parlamento e oferecimento de serviços específicos para o usuário.

Neste nível existe um relacionamento do governo com o cidadão, mas não existe uma recíproca, ou seja, a participação do cidadão no governo se dá num nível limitado de requisição de informações e serviços; este nível de participação foi abordado nas categorias analíticas anteriormente expostas, em especial no que se refere ao *design* informativo e de entrega (SOUZA, 2007, p. 123).

A participação de mão única ou mão dupla, por meio de infraestrutura eletrônica, retoma as discussões fundadoras da democracia e remonta grandes expectativas de uma política mediada por computadores com a possibilidade de uma democracia direta, como jamais existiu na história, em termos de participação, adsorção de demandas e de temas discutidos. E sobre a participação de mão dupla, vinculada a um processo dialógico, no qual legislativo e sociedade entram num embate acerca da direção do Estado. Tal embate vem despertando expectativas, tanto em ambiente aberto ou restrito.

A existência de mecanismos de participação não está diretamente vinculada à questão da publicidade, pois estes podem ser restritos à participação individual. Ou seja, o cidadão, de forma atomizada, procura e recebe informações acerca das coisas do Estado, podendo, inclusive, influenciar nas pautas dos assuntos do Estado. A publicidade faz com que esta conversação saia do âmbito privado e seja visível para toda a esfera civil e política (SOUZA, 2007, p. 123).

Este desenho de análise foi organizado em um grupo de questões: a) Existem agrupamentos de *websites* de finalidades sociais (ONGs, movimentos sociais etc.) a partir do site da ALEPE? b) Qual o paradigma da informação no *site* da ALEPE? Qual o nível geral de interatividade do *site* da ALEPE? qual a possibilidade de participação do cidadão na criação de uma rede de informações em fluxo? c) As ferramentas participativas estão disponibilizadas na primeira página? (se não, em que páginas eles se encontram?); Aqui, entende-se publicidade como o ato de tornar público. A participação pode se dá de forma pública? d) As ferramentas participativas estão desenvolvidas num paradigma de publicidade?

A primeira questão refere-se à integração entre o *site* da ALEPE e as demais organizações da esfera civil que fazem parte dos contextos das atividades da Assembléia



e que estejam devidamente representadas na *Internet*. Tendo como base, que o *site* de instituições do legislativo, por uma tradição histórica e pelo objetivo que o legislativo se propõe de ser a “*casa de todo povo pernambucano*”, é de se imaginar que tal *site* seja construído em um contexto social, no qual se deve estimular a interação com a esfera civil para a discussão da coisa pública. As ferramentas de interação *on-line* como espaços públicos virtuais, como partes de um complexo social que compõem a cidade contemporânea – questiona-se, ao menos em um nível elementar. Existe alguma espécie de relacionamento entre os *sites* legislativos e as demais organizações políticas que representam a esfera civil?

A questão dos *links* e dos relacionamentos entre o *site* original e os endereços eletrônicos disponibilizados, como *links*, a serem compartilhados com o usuário, nos primórdios da *web*, eram dominados por *links* de hipertexto simplistas:

todo mundo apontava para todo mundo de maneira não estruturada [...] atualmente há um gosto renovado pelo valor de *links* seletivos, nos quais os *links* têm um valor agregado, pois foram escolhidos criteriosamente por um autor para que sejam os melhores ou mais relevantes ao público daquele autor (NIELSEN, 2000, p. 218).

O segundo grupo de questões refere-se às possibilidades participativas disponibilizadas pela assembléia. A questão inicial refere-se à existência de possibilidades participativas no *site* da ALEPE, ou seja, qual paradigma informacional o *site* da ALEPE está vinculado: individual, coletivo ou de fluxo?

Em uma perspectiva de elaboração por um paradigma individual o *site* é mantido e desenvolvido exclusivamente pela ALEPE. Neste paradigma, não existem formas de intervenção com a sociedade civil no fluxo de informações do *site*; Le Coadic (2004) defende que as Tecnologias de Informação e Comunicação - TICs estabeleceram a possibilidade do desenvolvimento de um novo paradigma de fluxo de informação baseado em trabalho cooperativo e lembra que, no início da *Internet*, “*as práticas informacionais e as técnicas que permitem realizá-las definiam-se com base em atividades executadas pelo indivíduo*” (LE COADIC, 2004, p. 108).

Tendo como base uma construção que considere o paradigma coletivo ou de trabalho em grupo, existe uma “*troca de informações entre grupos de pessoas*” (*Idem*, 2004, p. 109). Pensando o trabalho em grupo em um *site* da assembléia legislativa, é possível afirmar que, neste paradigma, existe uma integração entre diversos elementos das entidades legislativas que as compõem.



Já no paradigma do trabalho em fluxo “*existe um intercâmbio de informações entre várias pessoas, segundo um processo preestabelecido*” (Idem, 2004, p. 109). Neste paradigma, o fluxo de informação estaria aberto à participação da sociedade civil, que seria um dos nós da rede que compõe o trabalho em fluxo (SOUZA, 2007).

Os *sites*, na perspectiva de Leandro Souza (2007), podem ser classificados como: de interatividade altamente controlada, de baixo nível de controle, não controlado ou estático. Os *sites* com interatividade altamente controlada possibilitam ferramentas de interação de mão única, do legislativo para o cidadão; como pesquisas de sondagem de opinião que não possibilitam uma interatividade dialógica entre o cidadão e o legislativo, pois disponibiliza apenas questões e respostas pré-determinadas, que são um exemplo deste tipo de fluxo.

Para finalizar o desenho da análise de interatividade geral e desloca a pesquisa para a análise de interatividade, visibilidade e publicidade de cada ferramenta de participação disponibilizada no *site*, ou seja, como o cidadão e as entidades da sociedade civil podem participar na criação de uma rede de informação em fluxo.

O trabalho em fluxo pode ser um trabalho livre e autogerido ou regulado pela administração pública numa relação hierárquica na qual o governo controla o fluxo informacional disponível intervindo na participação popular, isto se dá pelo nível de regulação que é dado ao fluxo de informação de um *site* governamental (Idem, 2007, p. 126).

De forma sistemática, pode-se delimitar três níveis de intervenção da ALEPE no fluxo de informação: altamente regulado, baixo nível de regulação e autogerido. Souza (2007) ainda lembra que existe ainda a impossibilidade de participação, o que exclui o cidadão do fluxo informacional dos *sites* eletrônicos.

5. RESULTADOS

A Interação e a informação que têm um caráter mais voltado para a sociedade civil encontram-se na área denominada “fique por dentro”, em que está localizado o link: “Como tramita uma proposição”. – contudo o link conduz ao um roteiro de tramitação e não para uma ferramenta de captação de demandas da sociedade. Outra forma de interação é o gabinete virtual, aqui não será aprofundado, pois o interesse, do presente trabalho é por ferramentas e canais que tenham amparo constitucional, como a iniciativa popular.



A primeira questão refere-se à integração entre o *site* da ALEPE e as demais organizações da esfera civil que podem colaborar com os processos da instituição e que estejam devidamente representadas na *internet*. A importância da existência de *links* que apontem para as entidades da sociedade civil e que, mesmo de forma seletiva, a existência de tais *links* faz parte do conteúdo adequado às finalidades e ao público que acessa o *site* da ALEPE. Neste ponto o *site* da assembleia é deficiente porque a ausência de agrupamentos de *websites* de entidades sociais vai de encontro à finalidade da ALEPE.

A questão, apontada como letra “b”, refere-se às possibilidades participativas disponibilizadas pela assembleia. A questão refere-se à existência de possibilidades participativas no *site* da ALEPE, ou seja, qual paradigma informacional a que o *site* da ALEPE está vinculado: individual, coletivo ou de fluxo.

Com base na análise, a construção considera o paradigma individual, porque não foi identificada troca de informações entre a ALEPE e outras instituições, ou grupos sociais. Também ocorreu a ausência do paradigma de fluxo de informação pela inexistência da participação da sociedade civil, que seria uma das bases da rede que compõe o trabalho em fluxo. Esta deficiência está na falta de mecanismo para captação de sugestões de propostas de Lei e de fóruns que poderiam contribuir para a construção dos conteúdos, disponibilizados no *site*.

A ausência, no *site* da ALEPE, de conteúdos oriundos da sociedade civil no fluxo de informação demonstra uma interatividade baixa de mão única, no qual legislativo e sociedade estão ligados como nas tradicionais mídias, o legislativo emissor e a sociedade, apenas, receptor. Desta forma, a possibilidade de participação do cidadão na criação de uma rede de informação em fluxo, no *site* da ALEPE, dá-se de forma plenamente controlada.

A análise de visibilidade para o *Design* interativo tenta identificar em que parte do *site* estão disponíveis as ferramentas participativas. Contudo no *site* da ALEPE, este recurso inexistente. Essa inexistência demonstra um antagonismo na proposta do *site* de ser “*a casa de todos os pernambucanos*”, servindo como um processo de apenas emissão de informação da ALEPE, dificultando a participação da sociedade civil e minando a concretude da interação da sociedade civil pernambucana e o sistema político, via *web*.

6. CONCLUSÃO



A ALEPE 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 civil criar e alterar novas leis, em pleno compasso, com as expectativas das ferramentas digitais, baseadas em hipertextos. Em tese um *website* legislativo deve dispor desta orientação básica. O problema reside no fato de que esta aplicação tecnológica não vem sendo feita de forma adequada. Este ponto compromete a capacidade da ALEPE cumprir seu objetivo via *web*.

O primeiro ponto que sustenta a hipótese é que a infraestrutura, utilizada pela ALEPE, na *web*, não foi adequada para o fim específico, como demonstrou a análise e os resultados. Deveria existir um cuidado maior e implantação de canal para captação das demandas sociais por meio de fóruns ou recebimento de sugestão de projetos de lei *on-line*. A principal função destes canais era ampliar as demandas recebidas pela Casa do povo Pernambucano, a qual não aplica estruturas hipertextuais de interação participativa, por meio do *website* da instituição. Assim o fato de uma instituição política, mesmo que legislativa calcada em sua função histórica de participação, disponibilizar *websites* ou ferramentas *web* para a sociedade civil, não garante uma satisfatória estrutura de interação e partilha do poder.

As futuras pesquisas devem apontar para um mapeamento na região nordeste, como o intuito de compreender a interatividade nos sites das assembleias legislativas de cada Estado. Para compreender se a ausência de interatividade e participação é algo comum ou uma peculiaridade da Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

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

GOMES, W. S. Internet e participação política em sociedades democráticas. **Revista da FAMECOS**, Porto Alegre, v. 27, p. 58-78, 2005.

_____. **Transformações da política na era da comunicação de massa**. 1. ed. São Paulo: Paulus, 2004a.

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.



LE COADIC, Yves-François. **A ciência da informação**. 2. ed. Brasília: Briquet de Lemos Livros, 2004.

NIELSEN, Jakob. **Projetando websites: design web usability**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

NORRIS, P. Preaching to the converted? Pluralism, participation and party websites. **Party Politics**, 9(1), p. 21-45, 2003.

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.