



Brasília | ano 51 | nº 202
abril/junho – 2014

Perspectivas para o exercício da cibercidadania

Como a utilização de assinaturas digitais para a subscrição de projetos de lei de iniciativa popular pode contribuir para a democracia?

VALÉRIA RIBAS DO NASCIMENTO

DANIELLI GADENZ

LETÍCIA ALMEIDA DE LA RUE

Sumário

1. Introdução. 2. A expansão do ciberespaço e a emergência de uma nova esfera pública mundial. 2.1. Potencialidades do ciberespaço: a teledemocracia. 2.2. Cibercidadania ou cidadania.com? Riscos da teledemocracia. 3. Cibercidadania como um direito de terceira geração: possibilidades do exercício da cidadania na internet. 3.1. O exercício da cibercidadania: a iniciativa popular pela internet como instrumento de democracia participativa. 3.2. A utilização de assinatura digital para subscrição de projetos de lei de iniciativa popular: análise dos projetos de lei em trâmite. 4. Conclusão.

Valéria Ribas do Nascimento é Doutora em Direito pela UNISINOS, com período de pesquisa na Universidade de Sevilha. Mestre em Direito Público pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Graduada em Direito e Professora da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).

Danielli Gadenz é mestranda em Direito da UFSM.

Letícia Almeida de la Rue é mestranda em Direito da UFSM.

1. Introdução

A participação da sociedade na esfera pública, como reflexo do exercício da cidadania, é condição para a existência e consolidação de regimes democráticos. Nesse sentido, a emergência do ciberespaço, ao reconfigurar essa esfera pública, transformou o agir político, trazendo novas possibilidades de comunicação e acesso a informações e, conseqüentemente, novos modos de participação na vida cívica.

Desse modo, o presente trabalho parte do pressuposto de que as tecnologias da informação e comunicação, com destaque para a internet, podem engendrar uma mudança na relação entre Estado e cidadãos, suscitando novas formas de participação popular mais ágeis e eficientes.

A partir das concepções de Perez Luño (2004, 2012) sobre *teledemocracia e cibercidadania*, busca-se verificar como a utilização internet pode estimular a participação cidadã e dar novos contornos para a democracia.

Uma das possibilidades de participação direta da população presente na Constituição Federal de 1988 é a iniciativa popular. Contudo, os requisitos legais para a apresentação de projetos de iniciativa popular são tão exigentes que dificultam a mobilização cidadã. Como um dos principais entraves é a coleta de assinaturas – uma vez que a Constituição exige que o projeto de lei seja subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles –, a internet pode configurar um espaço promissor para facilitar o recolhimento do número mínimo de assinaturas. Em razão disso, já tramitam na Câmara dos Deputados diversos projetos de lei visando regulamentar a coleta de assinaturas digitais para a propositura de projetos de lei de iniciativa popular.

Dessa forma, o presente trabalho tem por objetivo analisar as potencialidades da internet no sentido de estimular a participação cidadã, contribuindo para a democracia, bem como verificar, ao lado dos aspectos promissores, os riscos do uso das tecnologias da informação e comunicação no campo político. Ao final, pretende-se também examinar como a regulamentação da coleta de assinaturas digitais para a apresentação de projetos de lei de iniciativa popular pode configurar um caminho para consolidar a participação cidadã na esfera pública, promovendo a cibercidadania.

Para tanto, optou-se pelo método de abordagem dedutivo, em conjunto com a técnica de pesquisa bibliográfica, por meio da análise doutrinária sobre o tema. Como método de procedimento, utilizou-se o monográfico, a

partir da análise dos projetos de lei que visam regulamentar a assinatura digital para projetos de iniciativa popular. O trabalho foi dividido em duas partes: primeiramente, foi feito um estudo acerca da emergência do ciberespaço e das suas potencialidades e riscos para a democracia; na segunda parte, efetuou-se uma análise da cibercidadania como um direito de terceira geração, e da possibilidade de exercê-la por meio da iniciativa popular para, ao final, analisar os projetos de lei em trâmite na Câmara dos Deputados que intentam regulamentar a coleta de assinaturas digitais para a subscrição de projetos de lei de iniciativa popular.

2. A expansão do ciberespaço e a emergência de uma nova esfera pública mundial

Os telefones móveis, a televisão por satélite, a interconexão mundial de computadores – a qual integrou todas as mídias precedentes em um novo meio de comunicação interativo e original – dão origem à chamada cibercultura, entendida como o conjunto tecnocultural emergente do final do século XX que surge impulsionado pela sociabilidade pós-moderna em sinergia com a microinformática e com o aparecimento das redes telemáticas mundiais. Trata-se de uma forma sociocultural que modifica hábitos sociais, práticas de consumo, ritmos de produção e difusão de informação, cria outras formas de relações de trabalho, lazer, e sociabilidade. Todo esse conjunto dita o ritmo das transformações sociais, econômicas, culturais e políticas do século atual (LEMOS; LÉVY, 2010, p. 21-22).

As três grandes características da cibercultura são: a liberação da palavra (a internet permite a todos se expressarem, sem que precisem passar por uma mediação prévia, retirando assim a hegemonia das mídias de massa); a conexão e a conversação mundial (que possibilita o sur-

gimento da inteligência coletiva); e a consequente reconfiguração social, cultural e política, que faz com que se possa pensar numa reconfiguração da esfera pública e numa democracia mais colaborativa, plural e aberta (LEMOS; LÉVY, 2010, p. 25-26).

As ações de produzir, distribuir e compartilhar são princípios fundamentais do ciberespaço e que devem, principalmente no Brasil, ser usados para produzir conteúdo próprio, compartilhar informação e assim enriquecer nossa cultura e modificar o fazer político (LEMOS; LÉVY, 2010, p. 27). Com efeito, essa reconfiguração da esfera pública, como resultado do desenvolvimento e da expansão do ciberespaço, gera imensas possibilidades do ponto de vista da democracia.

Segundo Lemos e Lévy (2010, p. 26-27), antes dessas reconfigurações, predominavam as mídias massivas, baseadas apenas na divulgação de informação para um público homogeneizado. Com a entrada em cena das mídias pós-massivas – com destaque para a internet –, passa a haver, na esfera informacional, uma liberdade de expressão, memória e navegação infinitamente maior que antes, propiciando a mobilização da inteligência coletiva, e o consequente surgimento de formas de comunicação e intercâmbio de conteúdo, de forma ampla, aberta e multidirecional. Em consequência disso, na medida em que ter mídias livres é condição básica para o exercício da democracia e a estrutura aberta, transversal, livre e colaborativa da internet potencializa a relação entre comunicação e política, abrem-se possibilidades de exercício político democrático.

Assim, as mídias interativas, as comunidades virtuais e a explosão da liberdade de expressão possibilitadas pela internet trazem, segundo Lemos e Lévy (2010, p. 33-34), um novo espaço de comunicação – inclusivo, transparente e universal – que pode renovar as condições de vida pública no sentido de uma maior liberdade e responsabilidade dos cidadãos. Verifica-se, portanto, que as potencialidades abertas por esse novo cenário são bastante amplas, tais como a introdução do governo eletrônico na administração pública e a possibilidade de exercício de uma democracia mais direta.

Castells (2008, p. 349), corroborando o exposto, menciona que as tecnologias da informação podem ser utilizadas pelos cidadãos para que eles aprimorem seus controles sobre o Estado, por meio do acesso a informações armazenadas em bancos de dados de uso público, interação *on-line* com representantes políticos e acompanhamento de sessões políticas ao vivo. Explica Castells que (2008, p. 409-410) o acesso *on-line* a informações e a comunicação mediada por computador facilitam a difusão de informações, proporcionando interação e debates em fóruns eletrônicos independentes, que escapam ao controle da mídia tradicional. Por meio de referendos eletrônicos, pode-se assegurar aos cidadãos

o direito de participar da vida política, passando ao largo de estruturas políticas já estabelecidas.

Cardon (2012, p. 1-2) afirma que a internet alarga o espaço público e transforma a própria natureza da democracia, na medida em que aprofunda e torna complexo o regime democrático. Contudo, o autor alerta para o fato de que não se devem acolher tais mudanças sem reflexões, porque “antes de celebrá-la, é preciso pensá-la, questionando ao mesmo tempo seus limites” (CARDON, 2012, p. 2). Por isso, o próximo tópico abordará as potencialidades e riscos do ciberespaço, partindo do conceito de *teledemocracia* utilizado por Perez Luño (2004), em sua obra *¿Ciber-ciudadaní@ o ciudadaní@.com?*.

2.1. Potencialidades do ciberespaço: a teledemocracia

A inserção das tecnologias da informação e da comunicação na esfera pública, e conseqüentemente, nas práticas políticas, originam o que Perez Luño (2004, p. 60) denomina *teledemocracia*: o conjunto de teorias e de fenômenos relacionados à incidência das novas tecnologias na política ou, em outras palavras, a projeção das novas tecnologias nos processos de participação política das sociedades democráticas.

No caso brasileiro, existem experiências inovadoras nessa direção, como sites oficiais, vinculados às três funções estatais – Poder Executivo, Legislativo e Judiciário – que informam sobre as últimas notícias vinculadas ao governo, possibilitam a coleta de opinião direta do cidadão sobre diferentes projetos e temáticas. Também é importante citar a criação da *TV Justiça*, que surge como um canal de televisão – sem fins lucrativos – relacionado à ampliação da visibilidade do Supremo Tribunal Federal (NASCIMENTO, 2012, p. 14).

Perez Luño (2004, p. 61-73) aponta que esse processo pode engendrar novas formas políticas e contribuir para o fortalecimento da democracia. O conceito de teledemocracia proposto pelo autor desdobra-se em duas modalidades: a sua versão forte e a versão fraca. Enquanto a versão fraca é caracterizada pelo reforço dos canais tradicionais de representação parlamentar, sem implicar uma substituição ou alternativa ao sistema de participação política baseado na democracia indireta, articulado por meio dos partidos políticos, a teledemocracia na sua versão forte representa um instrumento para tornar viável determinadas experiências políticas de democracia direta. Por conseguinte, a teledemocracia forte representa não uma mera ampliação dos meios políticos, mas um autêntico salto qualitativo na direção de uma nova forma de sociedade.

Assim, a teledemocracia fraca caracteriza-se pela inserção da tecnologia nos processos políticos de países democráticos. Por exemplo,

atualmente as novas tecnologias têm um papel decisivo nas campanhas eleitorais e possibilitam que os partidos elaborem programas eleitorais conectados com os desejos e expectativas dos futuros votantes, uma vez que as propostas políticas dirigidas à opinião pública são suscetíveis de sucessivas modificações e adaptações na medida em que os meios informáticos e telemáticos permitem processar brevemente as reações dos cidadãos. Do mesmo modo, propicia a comunicação direta entre administração e administrados, do que resulta uma maior transparência e eficiência da atividade pública. Tudo isso conduz a uma adaptação da democracia representativa às exigências próprias das sociedades informatizadas do presente, bem como aumenta a eficiência dos processos políticos da democracia representativa parlamentar (PEREZ LUÑO, 2004, p. 61-66).

Interessa, contudo, no presente trabalho, a concepção de teledemocracia forte, uma vez que representaria, em tese, um reforço da presença imediata da cidadania em todas as esferas da vida pública, alargando as possibilidades de democracia participativa.

Conforme Perez Luño (2004, p. 75), a versão forte da teledemocracia pode, sob o ponto de vista político, trazer de volta o protagonismo político dos partidos para os cidadãos, uma vez que torna possível ao povo exercer o poder sem mediações ou interferências que deformem sua vontade. Os partidos políticos, em diversas ocasiões, funcionam à margem das necessidades e expectativas dos cidadãos, na medida em que se converteram em máquinas burocráticas, carentes de democracia, com práticas duvidosas como as alianças parlamentares por razões conjunturais de oportunismo e em prejuízo das suas ideologias. Assim, a teledemocracia poderia retirar os cidadãos do clima de apatia política que se encontram, revitalizando a democracia a partir do protagonismo participativo.

Do mesmo modo, a teledemocracia pode contribuir para a participação real e consciente dos cidadãos no processo legislativo, bem como para a eficácia da lei, na medida em que os cidadãos, ao serem marginalizados do processo político, não se sentem solidários com determinados textos legais e dificultam seu cumprimento. No entanto, a partir do momento em que se manifestassem de forma direta e expressa a favor de um texto legal, logicamente se sentiriam comprometidos a cumpri-lo (PEREZ LUÑO, 2004, p. 80-81).

Para Perez Luño (2012, p. 83-84), a teledemocracia pode representar um espaço para o exercício de uma cidadania responsável e solidária, em que os cibercidadãos, em razão das imensas potencialidades de intercomunicação oferecidas pela rede, se encontrem predispostos a se considerarem membros de uma comunidade. Todavia, a participação popular mediada pela internet não está livre de riscos, consoante será tratado no tópico que segue.

2.2. Cibercidadania ou cidadania.com? Riscos da teledemocracia

Apesar do imenso potencial que a internet tem na ampliação da participação democrática e popular dos cidadãos – e, conseqüentemente, na cidadania –, os riscos também se fazem presentes. Conforme Perez Luño (2004, p. 85), existe o risco de que a teledemocracia promova uma estrutura vertical das relações sociopolíticas, sendo veículo para uma despersonalização do cidadão e para sua alienação política. Isso ocorreria pelo fato de que o sistema teledemocrático estimula uma comunicação vertical direta entre cidadãos e Estado, esvaziando as estruturas associativas e comunitárias de caráter intermediário entre o Estado e o indivíduo – como partidos, sindicatos, associações e movimentos cívicos coletivos –, que são os que reforçam a coesão da

sociedade civil. Assim, ocorreria a desintegração social e cívica do sujeito político individual, que se veria privado de suas relações políticas horizontais com quem habita seu território, vive os mesmos problemas e professa ideias comuns.

Todo esse contexto poderia gerar uma situação de apatia e despolitização. Isso porque, desde sua origem, a democracia não foi somente uma forma política, mas também uma forma de vida, pressupondo a dimensão social e a convivência comunitária, o que se choca abertamente com a tendência ao isolamento propiciada por certos hábitos tecnológicos. A tecnologia traz consigo o risco da solidão, do isolamento, da alienação, que pode degradar a vida humana – uma vida, por definição, social e comunitária – de uma multiplicidade de indivíduos atomizados em seus guetos ou *bunkers* eletrônicos. Em face disso, sem um convívio social que impulse aos assuntos coletivos, os cidadãos correm o risco de se desinteressarem pela participação teledemocrática (PEREZ LUÑO, 2004, p. 85-87).

Outra questão que se impõe é o ritmo de vida complexo e acelerado da sociedade contemporânea. De acordo com Bertman (2001, p. 184-187), a vida apressada deixa pouco tempo para que as pessoas reflitam seriamente. Esse autor também destaca o fato que a atual era da comunicação é também a era da vulnerabilidade, pois, numa sociedade altamente informatizada e dependente da comunicação, o indivíduo fica cada vez mais suscetível à qualidade da informação que recebe, o que pode fazer com que seja facilmente controlado ao receber informações manipuladas.

O fato de hoje existir muita informação disponível não quer necessariamente dizer que a informação seja de qualidade. A grande quantidade de dados produz um manancial de informações na qual o indivíduo é capaz de se perder. O verdadeiro perigo dessa variedade de

dados encontra-se no seu efeito nivelador, uma vez que tanto o material de qualidade quanto o de má qualidade parecem iguais no meio de toda essa confusão, e é difícil distinguir o que é verdadeiro do que é falso (BERTMAN, 2001, p. 196).

Silva (2012, p. 9) compartilha desse entendimento, ao afirmar que nem sempre o imediatismo ou a instantaneidade da participação, possibilitados pela internet, contribuem para a democracia. A excessiva rapidez pode abreviar demasiadamente o tempo e as condições necessárias ao verdadeiro debate político, o que, além do risco de desmobilização, faria com que o Estado seguisse como intermediador de opiniões, funcionando como mero receptor das opiniões e das manifestações dos cidadãos, sem que elas fossem efetivamente debatidas e consideradas para a tomada de decisões.

De acordo com Bertman (2001, p. 203-204), casos de democracia direta são adequados para pequenas comunidades cuja dimensão permita que os membros partilhem ideias entre si para chegar a uma decisão coletiva, o que não é possível no sistema democrático atual. Numa nação com milhões de cidadãos, o estabelecimento de um sistema de intercomunicação bilateral, que hipoteticamente possibilitasse a todos a comunicação e a discussão de ideias, embora tecnicamente viável, não seria eficaz, pois é praticamente impossível ouvir a opinião de cada pessoa, assim como efetuar um diálogo entre elas para se chegar a um consenso. Desse modo, seria muito difícil haver um verdadeiro diálogo entre diferentes lados da sociedade, principalmente em relação a questões sociais complexas, que exigem respostas diversas ou sofisticadas (BERTMAN, 2001, p. 203).

No mesmo sentido, Perez Luño (2004, p. 91) também alerta para o fato de que a teledemocracia pode levar a um empobrecimento da elaboração e qualidade das leis, porquanto, na democracia representativa, o caminho da

deliberação legislativa passa por diferentes casas legislativas, comissões, reuniões plenárias, etc. – o que não ocorreria na democracia direta. Do mesmo modo, a democracia representativa permite que um projeto de lei reflita não somente as teses da maioria, mas também os desejos de grupos minoritários.

No sistema de democracia direta da teledemocracia, seria impensável a apresentação de propostas ou no desenvolvimento de debates se milhões de pessoas apresentarem alternativas individuais a cada projeto de lei simultaneamente. A vontade popular ficaria reduzida, portanto, à manifestação de um “sim” ou um “não” em relação a textos legais compactos e previamente elaborados, sem possibilidades de eventuais modificações (PEREZ LUÑO, 2004, p. 92).

Desse modo, Perez Luño (2004, p. 87-88) afirma ainda que a teledemocracia pode tornar-se instrumento de manipulação política. Conforme o autor, são bem conhecidas as técnicas de influenciar os resultados por parte daqueles que detêm o poder e têm a faculdade de plantar as decisões mais favoráveis aos seus interesses. Assim, não se pode descartar o risco de que líderes políticos pouco escrupulosos utilizem a teledemocracia com o expediente de legitimação popular de suas próprias decisões políticas.

Virilio (2001, p. 12), do mesmo modo, também vê com ressalvas as supostas potencialidades da internet. De acordo com o autor, a ausência de ordem e de regulamentação da internet favorece os poderosos que dominam a rede. Virilio (1997, p. 33) inclusive cita que o próprio Norbert Wiener, considerado o fundador da cibernética, temia que ela pudesse transformar-se numa arma contra a democracia, pois podem gerar um controle totalitário dos povos. Para Virilio (1997, p. 21-22), a concepção do ciberespaço como potencializador da democracia não passa de uma possibilidade absurda. Segundo o autor, que não se compreendesse a ilusão disso tudo no século XIX era normal. Entretanto, como o século XX foi testemunha dos estragos do progresso (em razão das guerras), não podem os indivíduos deixar-se enganar pela ilusão das tecnologias. Nessa linha, Bertman (2001, p. 212) conclui que “a chegada de uma ‘sociedade da era da informação’ não é necessariamente o vaticínio da salvação da democracia. Os *media* ‘intermediários’ são apenas isso e não passam disso”.

Além disso, as pretensões ideais da democracia participativa podem esbarrar no fato de que poucas vezes as pessoas se encontram em situações de plena liberdade ou de simetria, bem como muitas vezes não possuem as capacidades e competências necessárias para compreender os assuntos, o que pode dificultar a formação de opiniões críticas e reflexivas sobre o tema em pauta. Do mesmo modo, existe o risco de que a atitude das pessoas responda muito mais a interesses particulares. Assim, pode ser

que, no sistema teledemocrático, em vez de ser fruto de um processo deliberativo baseado na reflexão crítica e serena, a lei seja condicionada por fatores emotivos momentâneos e ocasionais, suscetíveis de serem completamente invertidos caso surjam estímulos opostos (PEREZ LUÑO, 2004, p. 93).

Por fim, outra crítica bastante pertinente que deve ser feita a uma visão extremamente positiva das novas tecnologias é que a universalização do acesso à internet ainda não é uma realidade, inclusive no Brasil. Consequentemente, essa exclusão digital produz formas de participação elitizada, pois desconsidera os interesses de quem está à margem da sociedade informacional (SILVA, 2012, p. 8). Corroboram tais afirmações os dados da Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação no Brasil: TIC Domicílios e TIC Empresas 2011, efetuada pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil e divulgada no ano de 2012. A pesquisa revela um crescimento no acesso ao computador (de 35% em 2010 para 45% em 2011), bem como um crescimento de onze pontos percentuais, de 2010 a 2011, em relação aos domicílios com acesso à internet – que atingiu o patamar de 38%. Todavia, apesar dos nítidos avanços, também fica demonstrada a grande disparidade nas proporções de indicadores por regiões geográficas, por área urbana e rural, e por classe social e renda familiar. Ainda, a proporção de 38% de domicílios com acesso à internet deixa o país abaixo da média das Américas, que gira em torno de 50% (PESQUISA..., 2012, p. 154).

Gomes (2005, p. 221) argumenta que apenas o acesso à internet não é capaz de assegurar o incremento da atividade política. Conforme o autor, pesquisas demonstram que as discussões políticas *on-line*, embora permitam ampla participação, são dominadas por poucos, refletindo o que ocorre nas discussões políticas em geral e servindo simplesmente como um espaço adicional para a expressão da política mais do que como um reformador radical do pensamento e das estruturas políticas. Quer dizer, apesar das vantagens, a comunicação *on-line* não garante automaticamente uma esfera de discussão pública justa, representativa, relevante, efetiva e igualitária. Além disso,

“tecnologias tornam a participação na esfera política mais confortável e acessível, mas não a garantem. Seja porque a discussão política *on-line* está limitada para aqueles com acesso a computadores e à internet, seja porque aqueles com acesso à internet não necessariamente buscam discussões políticas, seja, enfim, porque discussões políticas são frequentemente dominadas por poucos” (GOMES, 2005, p.221).

De acordo com Nascimento (2012, p. 19), todos esses fatores, para além de demonstrar os perigos da teledemocracia, demonstram que ela

é um caminho sem volta. Assim, melhor que recorrer aos seus pontos negativos é pensar os porquês de sua existência e surgimento, e, ao mesmo tempo, tentar usufruir de seus benefícios sem cair no abismo de uma “ágora virtual” sem ligação com o real. No mesmo sentido, Silva (2012, p. 10) pondera que, no embate entre potencialidades e obstáculos, o resultado dependerá da apropriação que governo e cidadãos fizerem dessa tecnologia. Por um lado, não se pode supor que a mera utilização da internet pelo Estado resolverá os problemas de déficit democrático. Por outro, a adoção de uma postura apocalíptica, atribuindo à tecnologia o agravamento do quadro institucional, também é simplista.

Assim, Perez Luño (2004, p. 100) afirma que a internet, ao se projetar sobre o âmbito jurídico-político na forma de teledemocracia, possibilita duas direções. A primeira via, denominada *cibercidadania*, levaria ao surgimento de um novo tipo de cidadania, implicando um modo mais autêntico e profundo nos parâmetros tecnológicos do presente, para uma participação política com vocação planetária. Na segunda, por sua vez, a indesejável *ciudadania.com*, os riscos da teledemocracia se sobreporiam aos fatores positivos, o que reduziria os cidadãos a meros sujeitos passivos da manipulação de poderes públicos e privados.

Para Perez Luño (2004, p. 106-107), a teledemocracia pode ser o principal canal para promover uma participação política mais autêntica, plena e efetiva das democracias do século XXI (*cibercidadania*), ou pode degenerar num fenômeno de controle e colonização da vida cívica (*ciudadania.com*). Assim, as novas tecnologias constituem um imenso caminho de desenvolvimento da condição humana, mas também pressupõem riscos e ameaças para as liberdades. Se a internet irá contribuir para o primeiro ou para o segundo modelo – ou seja, os impactos

presentes e futuros da internet na esfera das liberdades –, é algo que depende da decisão dos cidadãos das sociedades democráticas.

3. Cibercidadania como um direito de terceira geração: possibilidades do exercício da cidadania na internet

Todo o quadro até aqui exposto traz à tona o fato de que as tecnologias da informação e comunicação têm o condão de possibilitar grandes mudanças na relação entre Estado e cidadãos. Nesse ponto, afigura-se necessária uma breve retrospectiva acerca da concepção de direitos humanos, que será feita com base em Perez Luño (2012).

Conforme Perez Luño (2012, p. 16-17), os direitos humanos como categorias históricas devem ser entendidos conforme contextos temporalmente determinados. Os direitos humanos surgem inicialmente com marcadas características individualistas (direitos de primeira geração), para depois serem complementados por direitos econômicos, sociais e culturais (segunda geração).

A sociedade atual reclama uma terceira geração de direitos, que complemente as gerações anteriores. Por um lado, as novas tecnologias produziram desenvolvimento e melhoras nas condições vitais da humanidade, contribuindo para reforçar determinados direitos. Por outro, determinados abusos tecnológicos configuram uma grande ameaça para as liberdades, o que exige a formulação de novos direitos. Esses direitos de terceira geração são oriundos do Estado constitucional de direito, assim como os de primeira geração são originados do Estado liberal e os de segunda, do Estado social. Desse modo, a solidariedade seria o valor-guia dos direitos de terceira geração, que tem o potencial de redimensionar, no ambiente social, a imagem do homem como sujeito de direitos, dando novas

condições de exercício político (PEREZ-LUÑO, 2012, p. 17-20).

Para Perez Luño (2012, p. 22-23), a cibercidadania pode ser entendida como um direito de terceira geração. As novas tecnologias permitem um reforço dos valores cívicos e novas formas de exercício dos direitos, bem como contribuem para um aumento do tecido participativo nas sociedades democráticas. Ainda de acordo com Perez Luño (2012, p. 41), entre os acontecimentos mais relevantes do presente tanto nas sociedades democráticas quanto nas que lutam para tanto, encontram-se os movimentos sociais expressos no espaço público de maneira significativa em razão dos usos das novas tecnologias.

Quer dizer, observa-se que o engajamento político dos indivíduos na rede engendra novas práticas que se coadunam com os ideais de cibercidadania. Muito se fala, atualmente, na utilização da internet para possibilitar o exercício de práticas de democracia participativa, a exemplo da apresentação de projetos de lei de iniciativa popular, consoante será abordado no próximo tópico.

3.1. O exercício da cibercidadania: a iniciativa popular pela internet como instrumento de democracia participativa

Ensina Gomes (2005, p. 218) que a introdução dessa nova infraestrutura tecnológica, fez ressurgir esperança em modelos alternativos de democracia, na medida em que possibilita a implementação de uma terceira via entre a democracia representativa, que retira do povo a decisão política, e a democracia puramente direta. Tais modelos giram ao redor da noção de democracia participativa.

Conforme leciona Silva (2009, p. 136), a democracia direta é aquela na qual o povo exerce, por si, os poderes governamentais, fazendo leis, administrando e julgando. A indireta, por sua

vez, também chamada representativa, é aquela em que o povo, como fonte primária de poder, mas não podendo dirigir os negócios do Estado diretamente, outorga as funções de governo aos seus representantes, os quais são eleitos periodicamente. Um terceiro modelo é o da democracia semidireta, que pode ser entendida como democracia representativa com alguns institutos de participação direta do povo nas funções de governo, os quais integram a noção de democracia participativa.

A Constituição Federal de 1988 combina o sistema representativo com participação direta. Enquanto o artigo 1º, parágrafo único, da Carta Magna preceitua que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”, o artigo 14 traz institutos de democracia direta, ao afirmar que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I – plebiscito; II – referendo; III – iniciativa popular” (BRASIL, 1988). A atual normativa infraconstitucional é a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, que regulamenta a execução do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular. Contudo, dedica apenas dois artigos à iniciativa popular¹. A coleta de assinaturas, a apresentação de projetos de lei de iniciativa popular e outros aspectos

¹Art. 13. A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

§ 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.

Art. 14. A Câmara dos Deputados, verificando o cumprimento das exigências estabelecidas no art. 13 e respectivos parágrafos, dará seguimento à iniciativa popular, consoante as normas do Regimento Interno” (BRASIL, 1998).

da questão estão disciplinadas no Regimento Interno da Câmara de Deputados, a partir do artigo 252.

Bobbio (2000, p. 65) é bastante claro ao afirmar que democracia representativa e democracia direta não são sistemas alternativos, no sentido de que havendo um não pode haver o outro. Na realidade, são sistemas que se complementam, uma vez que, num sistema de democracia integral, as duas formas de democracia são necessárias, mas não são consideradas em si mesmas suficientes. No mesmo sentido, Bonavides (2008, p. 498-501) afirma que, quando se fala em instituir mecanismos de democracia participativa, não se trata de reproduzir os mecanismos da democracia direta do modelo grego clássico, dado que o Estado moderno contemporâneo abrange, não raro, milhões de quilômetros e de habitantes. Do mesmo modo, tampouco se trata de extinguir as formas tradicionais de representação. Quer dizer, tudo indica para uma coexistência de tais formas. Para tanto, é necessário que o povo tenha meios de participar de maneira efetiva do processo democrático, e que essa participação não se dê pela mera aplicabilidade formal de instrumentos participativos, mas que seja provida de substância e conteúdo.

Valente (2006, p. 132) afirma que a combinação entre democracia representativa e democracia participativa, por “reinsere o indivíduo no processo político, facultando-lhe a possibilidade de influenciar a formação da agenda pública, figura como antídoto à crise de legitimação que assola a democracia representativa tradicional”. Para o autor, a mencionada combinação apresenta dois pilares estruturantes: pelo primeiro, reconhece-se a capacidade plena dos cidadãos para determinarem seus destinos existenciais; e, pelo segundo, verifica-se que o desenvolvimento humano em suas diversas faces requer a participação direta dos cidadãos na regulação da vida em sociedade e no controle da ação do Estado.

Nesse contexto, a elaboração de projetos de lei de iniciativa popular afigura-se muito complexa num Estado como o brasileiro. A Constituição Federal exige, no artigo 61, § 2º, para a apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, a subscrição de “no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles” (BRASIL, 1988).

O primeiro problema a ser enfrentado é a coleta de assinaturas. Conforme dados do Tribunal Superior Eleitoral, o Brasil tinha, em 2012, 140.646.446 eleitores (BRASIL, 2012b), o que significa que, para atender à exigência legal, devem ser coletadas no mínimo 1.406.465 assinaturas. Esse elevado número demanda um aparato grande e organizado que se responsabilize por levantar as assinaturas necessárias, o que já configura um primeiro empecilho. O segundo problema é que o Regimento Interno

da Câmara dos Deputados, que regulamenta os projetos de lei de iniciativa popular, exige que a assinatura de cada eleitor venha acompanhada de nome completo e legível, endereço e número do título de eleitor. Em seguida, as listas de assinaturas serão organizadas por Município, Estado, Território e Distrito Federal, em formulário padronizado pela Mesa da Câmara. Antes de iniciar a tramitação, a Secretaria-Geral da Mesa deverá verificar o cumprimento das exigências constitucionais para a apresentação para que somente depois se inicie o trâmite do projeto, que será a mesma dos demais, integrando a numeração geral das proposições (BRASIL, 2012a).

Quer dizer, os requisitos são tão exigentes que terminam por dificultar a mobilização dos cidadãos no sentido de elaborar projetos de lei de iniciativa popular. Toda essa dificuldade já explica porque, sempre que houve movimentação no sentido de apresentar algum projeto ao Congresso Nacional, alguma organização civil organizou a logística de coleta de assinaturas e identificação de eleitores.

Conforme Melchiori (2011, p. 38-46), o lento avanço dos mecanismos de democracia participativa é demonstrado pelo fato de que, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, houve apenas um plebiscito, um referendo e seis projetos de lei de iniciativa popular. Além das dificuldades para coletar as assinaturas, a autora argumenta que outra dificuldade é que a tramitação do projeto pode levar anos, tendo em vista a inexistência de regras que garantam à iniciativa popular uma tramitação mais rápida. Como exemplo, cita o primeiro caso de iniciativa popular, que buscou criar o Fundo Nacional de Moradia Popular e o Conselho de Moradia Popular, sendo protocolado em janeiro de 1992, e resultando na Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, ou seja, mais de uma década após sua apresentação.

Por fim, outra questão levantada por Melchiori (2011, p. 46-47) é o fato de que os seis projetos apresentados, por possuírem alguns problemas formais, tiveram que ser protocolados por parlamentares. Quer dizer, “formalmente, portanto, poder-se-ia dizer que até agora não houve nenhum projeto de lei de iniciativa popular no Brasil” (MELCHIORI, 2011, p. 47).

Desse modo, tendo em vista os empecilhos que transformam a iniciativa popular, instrumento de democracia direta previsto constitucionalmente, em algo extremamente complexo e burocrático, surge a questão: é possível utilizar as tecnologias da informação e da comunicação, especificamente a internet, para angariar o número necessário de assinaturas para a apresentação de projetos de lei de iniciativa popular?

Existem, atualmente, diversos sites que coletam, por meio de petições *on-line*, assinaturas de pessoas interessadas em colaborar com determinadas causas. Tais petições *on-line* são um claro exemplo do ativismo digital,

em consonância com a noção de cibercidadania proposta por Perez Luño (2004, 2012).

Um dos sites que se destaca atualmente é o Avaaz, que se define como uma “comunidade de mobilização *on-line* que leva a voz da sociedade civil para a política global”, e afirma ter como missão “mobilizar pessoas de todos os países para construir uma ponte entre o mundo em que vivemos e o mundo que a maioria das pessoas querem” (AVAAZ, [2011?]). O principal mecanismo utilizado pelo site para mobilizar as pessoas em todo tipo de causa nacional ou internacional são as petições *on-line*, que normalmente tratam de temas de ampla repercussão e são divulgadas por e-mail ou redes sociais entre os internautas como forma de atrair mais assinaturas. Um caso emblemático no Brasil foi a aprovação da Lei Ficha Limpa, cuja campanha foi liderada pelo site. Outro site com grande alcance internacional é Change.org, que também funciona em estilo semelhante, propondo incentivar “pessoas em todos os lugares a conquistarem as transformações que almejam” (CHANGE.ORG, [2013?]). Também o site Petição Pública Brasil, que se identifica como o site brasileiro de petições públicas *on-line*, pretende constituir um serviço público de qualidade a todos os cidadãos brasileiros, fornecendo “um dos mais antigos métodos de democracia, combinado com a última e mais moderna tecnologia digital de comunicação, disponível gratuitamente 24 horas por dia, 7 dias por semana, 365 dias por ano” (PETIÇÃO PÚBLICA BRASIL, [2010?]).

Um ponto importante de ser ressaltado é que, atualmente, os portais oficiais tanto da Câmara de Deputados quanto do Senado Federal possuem páginas na web específicas (*e-democracia* (E-DEMOCRACIA, [2011?]) e *e-cidadania* (ESPECIAL CIDADANIA, [2011?]), respectivamente) com mecanismos de participação popular. Tanto num quanto no

outro é possível aos cidadãos comuns proporem ideias para novas leis. No caso do *e-democracia*, existe o chamado Espaço Livre, no qual qualquer pessoa pode sugerir tema de discussão, que, posteriormente, pode virar um projeto de lei. Já no caso do *e-cidadania*, existe um espaço específico, denominado *e-legislação*. Nele, é possível ao cidadão propor uma ideia para a criação de uma lei que, caso seja aprovada e tenha a quantidade suficiente de apoios, será avaliada pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado Federal. Contudo, o que se observa em tais portais é que o máximo que o cidadão pode fazer é propor uma ideia. Se ela gerar suficiente apoio, poderá eventualmente tornar-se um projeto de lei. Todavia, não se trata de projetos de lei de iniciativa popular, pois, ainda que a ideia tenha grande número de adesões, sua tramitação será feita pelo modo regular, encabeçada por algum parlamentar.

Nesse sentido, considerando que os mecanismos de coleta de assinaturas *on-line*, as chamadas petições *on-line*, podem, em regra, ser criadas por qualquer cidadão e, dependendo do alcance do tema, propiciam uma ampla visibilidade e muitas vezes obtêm milhares de assinaturas, passa-se a questionar se um mecanismo de coleta de assinaturas *on-line* não poderia ser um eficaz instrumento para auxiliar na elaboração de projetos de lei de iniciativa popular, extremamente dificultada pelos fatores já expostos. Além disso, na petição tradicional, no papel, o cidadão precisa estar portando o título de eleitor no momento da assinatura, o que muitas vezes não ocorre.

Tendo em vista que, por ora, tais petições não possuem nenhum valor jurídico, resta comprometida sua utilização para apresentação de projetos de lei de iniciativa popular. Por exemplo, não é requisito para assinar uma petição *on-line* que a pessoa tenha título de eleitor,

pois basta possuir uma conta de e-mail, motivo pelo qual até mesmo uma criança assinar. Do mesmo modo, nada impede que uma mesma pessoa crie diversas contas de e-mail, com nomes diferentes, e assine várias vezes a mesma petição. Desse modo, observa-se que os atuais mecanismos pecam pela insegurança jurídica, motivo pelo qual se afigura importante a criação de uma lei que regulamente tais possibilidades de participação popular.

Existem diversos projetos de lei que tratam desse assunto, os quais serão abordados no tópico a seguir.

3.2. A utilização de assinatura digital para subscrição de projetos de lei de iniciativa popular: análise dos projetos de lei em trâmite

Para a elaboração do presente artigo, foram selecionados os projetos de lei que tem por objetivo permitir a coleta de assinaturas via internet para apresentação de projetos de lei de iniciativa popular, em trâmite na Câmara de Deputados, desde janeiro de 2008 até junho de 2013. Foi necessária a realização desta delimitação temporal em razão do elevado número de propostas sobre o assunto, uma vez que a opção pela análise de todas não seria compatível com a proposta do trabalho. Além disso, existem outras propostas de resolução que visam alterar o Regimento Interno da Câmara de Deputados, bem como propostas de emenda constitucional, para dispor sobre a subscrição de projetos de iniciativa popular via Internet. No entanto, por uma questão de delimitação, também se optou por efetuar a análise somente de anteprojetos e projetos de lei, deixando de fora outras espécies legislativas.

Em pesquisa no site da Câmara de Deputados, foram encontrados sete projetos de lei que visam regulamentar a subscrição de proposi-

ções legislativas de iniciativa popular por meio eletrônico. Os projetos de lei nºs 4219/2008 (de autoria do Deputado Federal Lincoln Portela – PR/MG), 4805/2009 (de autoria do Deputado Federal Paulo Pimenta – PT/RS), 7003/2010 (de autoria do Deputado Federal Dr. Rosinha – PT/PR), 2024/2011 (de autoria do Deputado Federal Felipe Maia – DEM/RN) e a APJ nº 3/2012 CEREFPOL (de autoria do Deputado Henrique Fontana – PT/RS), este último também conhecido como Reforma Política, têm por objetivo alterar a Lei nº 9.709/1998, inserindo dispositivos que permitam a subscrição de projetos de lei de iniciativa popular por meio de assinaturas eletrônicas. Todos têm em comum, na sua justificativa, a dificuldade em obter o número mínimo necessário de subscrições e o consequente baixo número de projetos de lei apresentados por cidadãos.

Conforme a Justificativa do PL nº 4805/2009, em que pese as mobilizações realizadas para apresentação de projetos de iniciativa popular, não houve um sequer que tenha tramitado no Congresso Nacional sem que a sua autoria fosse atribuída a um parlamentar, o que demonstraria que a vontade do legislador, de ampliar os mecanismos de participação popular, pouco foi efetivada na prática. Assim, a subscrição por meio eletrônico, via internet, busca um novo meio para garantir a participação do cidadão, ampliando o a democracia participativa e atualizando a legislação, visto que, por meio da rede, todo o processo legislativo pode ser acompanhado com mais transparência e legitimidade de qualquer lugar do mundo (PIMENTA, 2009, p. 2-3).

O PL nº 4219/2008 prevê a subscrição de cada eleitor aos projetos por meio de adesão à lista constante da página eletrônica da Câmara dos Deputados na internet (PORTELA, 2008, p. 1); o PL nº 4805/2009 trata da subscrição por meio eletrônico através da internet, sem

especificar outras condições, que deverão ser objeto de regulamentação posterior (PIMENTA, 2009, p. 1); o PL nº 7003/2010 prevê que, após a subscrição de cem mil eleitores ao projeto, as demais assinaturas poderão ser coletadas por meio de urnas eletrônicas instaladas nas Assembleias Legislativas durante o período de dez dias (ROSINHA, 2009, p. 1); e o PL nº 2024/2011 aduz que projetos de lei de iniciativa popular podem ser parcial ou totalmente subscritos por meio de assinatura digital devidamente certificada (MAIA, 2011, p. 1). Observa-se, aliás, que os projetos têm redações semelhantes, embora o PL nº 7003/2010 seja mais restritivo ao propor que somente após a subscrição de cem mil eleitores a assinatura poderá ser coletada por urnas eletrônicas, e que elas deverão ser instaladas nas Assembleias Legislativas de cada Estado. Todavia, esta última disposição dificulta a participação popular, ao restringir o âmbito de participação aos cidadãos domiciliados na capital do Estado, bem como traz o transtorno do necessário deslocamento até a Assembleia. Em suma, tais restrições vão de encontro à proposta de ampliação e facilitação da coleta de assinaturas, porquanto impõe diversas limitações a algo que poderia ser feito exclusivamente via internet.

O anteprojeto de lei nº 3/2012, proposto pelo Deputado Henrique Fontana – PT/RS, e também conhecido como Reforma Política, objetiva alterar a Lei nº 9.709, inserindo o parágrafo 3º no artigo 13, segundo o qual a subscrição da proposição poderá ser feita por meio eletrônico, de modo a permitir a certificação da autenticidade da assinatura digital do eleitor. Novamente, a justificativa parte do rigor da lei para apresentação de projetos de lei de iniciativa popular, o que tem inviabilizado, na prática, o uso dessa via democrática (FONTANA, 2012, p. 39).

Além disso, o anteprojeto acrescenta o artigo 13-A à lei, segundo o qual a inserção de dados do eleitor em cadastro específico mantido em meio eletrônico e administrado pela Câmara dos Deputados será equiparada à assinatura digital, até que seja universalizado o fornecimento gratuito dos meios de certificação digital à população. Nesse cadastro, constarão o nome completo do eleitor, o nome da mãe ou do pai, e o número do título de eleitor, que receberão tratamento sigiloso, à exceção da publicação do nome do eleitor associado à proposição subscrita. Após a coleta das assinaturas, a Câmara dos Deputados verificará, junto à Justiça Eleitoral, a regularidade da situação do eleitor subscritor cujo apoio à proposição legislativa tenha ocorrido mediante a assinatura eletrônica ou inserção no cadastro específico (FONTANA, 2012, p. 28-29).

É interessante observar que este último projeto propõe a utilização de mecanismos de certificação digital (ou de cadastro específico, enquanto não disponibilizados meios de certificação digital à população) como modo de assegurar a legitimidade das assinaturas obtidas de modo e

eletrônico. Embora a coleta física de assinaturas também não esteja imune a fraudes, no caso da subscrição eletrônica afigura-se fundamental a existência de mecanismos de controle dos cidadãos que inserem seu nome nos projetos de lei, pois, de outro modo, será muito fácil violar o sistema, seja com a duplicação de assinaturas, seja com a inserção de nomes alheios, entre outros. Todavia, o anteprojeto preocupa-se com a impossibilidade atual da utilização da certificação digital para todos os cidadãos. Em face disso, propõe a equiparação da assinatura do eleitor à inserção de dados do cidadão em cadastro específico a ser mantido pela Câmara dos Deputados, buscando assim proporcionar efeitos concretos e imediatos à iniciativa popular logo após a aprovação do anteprojeto, conforme se verifica no trecho a seguir:

“Tal equiparação ocorreria até que a universalização da certificação digital seja uma realidade no Brasil. Assim, a inserção do nome completo do eleitor, do nome da mãe ou do pai, e do número do título de eleitor no cadastro específico seria equivalente à assinatura em papel, para fins de apoio a um projeto de lei de iniciativa popular. Dessa forma, a coleta e a validação dos apoios às proposições populares seriam realizadas de forma muito mais ágil e eficaz. A divulgação das proposições poderia valer-se das redes sociais da internet e a validação da situação jurídica do eleitor seria feita mediante a conexão do cadastro específico com as bases de dados da Justiça Eleitoral. Uma vez implementada essa modalidade de coleta de assinaturas, o cidadão poderia formalizar seu apoio aos projetos de lei a partir de sua residência ou de quaisquer outras localidades com acesso à internet” (FONTANA, 2012, p. 40).

A Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001, institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira – ICP-Brasil, a fim de garantir a autenticidade, a integridade e a validade jurídica de documentos em forma eletrônica, das aplicações de suporte e das aplicações habilitadas que utilizem certificados digitais², bem como a realização de transações

²O certificado digital da ICP-Brasil, além de personificar o cidadão na rede mundial de computadores, garante, por força da legislação atual, validade jurídica aos atos praticados com o seu uso. A certificação digital é uma ferramenta que permite que aplicações como comércio eletrônico, assinatura de contratos, operações bancárias, iniciativas de governo eletrônico, entre outras, sejam realizadas. São transações feitas de forma virtual, ou seja, sem a presença física do interessado, mas que demanda identificação clara da pessoa que a está realizando pela intranet. Na prática, o certificado digital ICP-Brasil funciona como uma identidade virtual que permite a identificação segura e inequívoca do autor de uma mensagem ou transação feita em meios eletrônicos, como a web. Esse documento eletrônico é gerado e assinado por uma terceira parte confiável, ou seja, uma Autoridade Certificadora (AC) que, seguindo regras estabelecidas pelo Comitê Gestor da ICP-Brasil, associa uma entidade (pessoa, processo, servidor) a um par de chaves criptográficas. Os certificados contêm os dados de seu titular conforme detalhado na Política de Segurança de cada Autoridade Certificadora. Os certificados contêm os dados de seu titular, como nome, número do registro civil, assinatura da Autoridade Certificadora que o emitiu, entre outros, conforme especificado na Política de Segurança de cada Autoridade Certificadora (ITI, 2013).

eletrônicas seguras (BRASIL, 2001). A partir daí, a certificação digital passou a ser amplamente utilizada, tanto em documentos públicos, quanto em processos judiciais, como modo de comprovar a autenticidade de documentos. Na esfera privada, o certificado digital é usado, por exemplo, em carteiras de identidade profissional emitidas pelos respectivos órgãos de classe, permitindo a esses profissionais a execução de inúmeras atividades, com segurança e sem a necessidade de se deslocar fisicamente, e no correio eletrônico, de modo a garantir a integridade e a inviolabilidade do conteúdo da mensagem enviada (ITI, [2011?]).

Por outro lado, o PL nº 4764/2009 (de autoria da Deputada Federal Sueli Vidigal – PDT/ES) e o PL nº 5121/2013 (de autoria do Deputado Federal Ricardo Izar – PSD/SP), visam à criação de uma normativa própria para a apresentação de projetos de lei de iniciativa popular por meio da internet. De acordo com o primeiro projeto, a subscrição de projeto de lei de iniciativa popular poderá ser realizada por meio eletrônico, mediante assinatura digital, por programa que certifique sua autenticidade. Ainda, a coleta das assinaturas digitais deverá ser realizada por meio do site da Câmara dos Deputados, que poderá criar sistema próprio de certificação digital ou implementá-lo por convênio. Esse sistema de coleta de assinaturas digitais deverá observar as normas técnicas de segurança da Infraestrutura de Chaves Públicas – ICP Brasil (VIDIGAL, 2009, p. 1). O segundo projeto, por sua vez, tem o objetivo de autorizar que petições eletrônicas e abaixo assinados possam ser apresentados à Câmara dos Deputados como projetos de lei de iniciativa popular. Para tanto, dispõe que o endereço eletrônico que pretender coletar as assinaturas deve obter autorização no órgão federal competente, mediante comprovação de segurança e sigilo dos dados cadastrais obtidos, bem como

por meio da utilização de assinatura eletrônica (IZAR, 2013, p. 1-2).

De acordo com a justificativa do PL nº 4764/2009, a certificação digital é corrente e já vem sendo utilizada em diversos órgãos públicos, de modo a agilizar o trâmite de emissão de certidões, processos judiciais e conferência de dado, e o sistema de certificação digital possibilita a criação projetos de lei, por meio da rede mundial de computadores, assegurando a legitimidade e autenticidade necessárias à validade da propositura (VIDIGAL, 2009, p. 3).

Dessa maneira, observa-se que existem mecanismos suficientes para a introdução dessa modalidade de subscrição de projetos de lei de iniciativa popular por meio da rede mundial de computadores, de forma a propiciar mais agilidade e efetividade na coleta de assinaturas. No estágio atual, a coleta de assinaturas mediante cadastro específico no site da Câmara dos Deputados parece ser um meio mais interessante, uma vez que a certificação digital da ICP-Brasil ainda não é economicamente viável para todos os cidadãos.

Desse modo, com um cadastro específico, é possível angariar os dados mínimos necessários para a subscrição de projetos de lei de iniciativa popular, conforme exigido pelo Regimento Interno da Câmara de Deputados: nome completo, endereço e número do título de eleitor. Verifica-se, portanto, que a utilização de mecanismos de certificação digital ou de cadastros específicos para tal, mediante a averiguação dos dados dos eleitores subscritores é essencial para garantir a autenticidade, a integridade e validade jurídica da assinatura.

Ao lado da democracia representativa clássica, a introdução de experiências de democracia participativa que propiciem a participação cidadão na esfera pública tem especial relevância no sentido de buscar um aprofundamento do tão recente Estado Democrático de Direito no

Brasil. Embora a Constituição Federal traga instrumentos de democracia participativa, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, a utilização concreta de tais mecanismos foi praticamente inexistente nestes mais de vinte e cinco anos de promulgação da Carta Magna. Nesse contexto, que não se pode desprezar o potencial das novas tecnologias. Assim, a regulamentação da subscrição de projetos de lei de iniciativa popular por meio da rede mundial de computadores está em plena consonância com as potencialidades da internet em impulsionar a cidadania e ampliar o processo democrático no Brasil.

Embora alguns projetos sejam mais abrangentes, prevendo a necessidade de certificação digital ou de outros sistemas mais simples, mas com objetivos análogos, todos têm o mérito de trazer à tona essa discussão. Apesar disso, e a par dos projetos de lei, a mudança não deve ficar restrita à introdução de mecanismos digitais de coleta de assinaturas. Para que essas práticas tragam resultados concretos de participação, não basta a disponibilização dos meios técnicos. É essencial que existam condições para que os cidadãos participem de maneira ativa e consciente do processo legislativo, o que só poderá ser feito caso tenham o arcabouço de informações necessário para contribuir para os processos de tomada de decisões. Verifica-se, pois, a importância tanto de políticas públicas de esclarecimento do processo legislativo, das competências dos três Poderes da República, entre outras, quanto da atuação estatal no sentido de propiciar um efetivo acesso à rede à população.

Por fim, a coleta de assinaturas por meio da rede deve ser, obviamente, efetuada por um sistema que permita verificar a autenticidade da assinatura, de modo a minimizar ao máximo o risco de violações ao sistema e falsificações nas assinaturas. Zerar o risco de fraudes é

impossível. Contudo, não é porque existe o risco de uma eventual violação ao sistema de subscrição *on-line* que se deixará de pesquisar os meios mais eficientes para tanto, até mesmo porque a própria coleta física de assinaturas está sujeita a diversos problemas, não escapando a tentativas de falsificação de assinaturas por pessoas de má-fé.

Dentro desse contexto, a utilização da internet para coletar assinaturas digitais para a subscrição de projetos de lei de iniciativa popular se afigura como um meio de consolidar a teledemocracia forte propugnada por Perez Luño (2004, 2012), uma vez que representa um instrumento para tornar possível a democracia participativa, promovendo a participação cidadã na esfera pública, rumo a chamada cidadania. Trata-se, evidentemente, de uma tentativa de atualizar a legislação para a realidade das novas tecnologias, porquanto não se podem desprezar os caminhos ofertados pela internet para aprimorar as sociedades democráticas.

4. Conclusão

A utilização da internet como instrumento potencializador de práticas democráticas apresenta tanto perspectivas positivas quanto riscos a serem considerados. No dizer de Perez Luño (2004, 2012), as tecnologias informacionais, dependendo do uso que for feito, podem tanto engendrar para o aspecto positivo – a cidadania, um novo modo de cidadania mais autêntico e profundo –, quanto para o aspecto negativo – a cidadania.com, na qual os riscos tomariam o lugar dos benefícios, visto que a tecnologia seria utilizada para a manipulação política e ideológica dos cidadãos.

Desse modo, a tecnologia não pode ser considerada positiva ou negativa *a priori*, pois tudo dependerá do uso que dela se fizer. A internet não é a solução miraculosa de todos os

problemas, tampouco um simples instrumento de manipulação política das massas, mas sim o meio pelo qual se pode passar do atual quadro de apatia política para um estágio de expressiva participação e de efetiva influência na tomada de decisão política pelos diferentes grupos da sociedade civil. Em suma, a internet tem a capacidade de contribuir com o fortalecimento da democracia, na medida em que potencializa a cidadania, ao permitir uma participação cívica mais ágil e efetiva na esfera pública, desde que o seu uso seja feito de modo consciente e possibilite o mais amplo espectro de participação social.

Como um dos mecanismos de democracia direta na Constituição Federal é a iniciativa popular e esse instrumento tem sido pouquíssimo utilizado em razão da rigidez dos requisitos legais, a internet surge como um espaço promissor para facilitar a coleta do número necessário de assinaturas para apresentação de projetos de lei à Câmara dos Deputados. Nessa direção, existem projetos de lei que visam regulamentar a assinatura digital para a subscrição de projetos de lei de iniciativa popular.

Esses projetos estão em consonância com a teledemocracia forte e a com a expansão da cidadania, na medida em que trazem alternativas para facilitar a participação popular, extremamente dificultada quando se trata de coletar assinaturas físicas, estando tais projetos em conformidade com a necessidade de consolidar o processo democrático no Brasil. A regulamentação desse modo de coleta de assinaturas deve vir, necessariamente, acompanhada da implantação de sistemas de certificação digital ou sistemas análogos, a fim de minimizar o risco de fraude.

Além disso, para que tais práticas engendrem resultados concretos, não basta apenas disponibilizar os meios técnicos de participação, mas sim devem existir, em conjunto, políticas públicas de acesso à rede e de educação cívica para a população, a fim de que ela possa tomar parte em mecanismos de democracia participativa de forma esclarecida. De outro modo, a introdução da dimensão participativa no campo político, com a participação cívica em assuntos de interesse público, tão essencial para um Estado democrático de direito, ficará restrita a uma parcela elitizada da sociedade, que detém tanto os meios técnicos para acessar a internet quanto o conhecimento necessário, sem considerar os interesses de quem não está inserido nessa realidade.

A par dessas considerações, verifica-se a utilização de meios eletrônicos para a coleta de assinaturas digitais a fim de subscrever projetos de lei de iniciativa popular é um meio para promover a cidadania – considerada por Perez Luño (2004, 2012) um direito de terceira geração –, na medida em que a participação popular na esfera pública tem o potencial de reforçar os valores cívicos e promover novas formas do exercício de direitos, o que é vital em sociedades democráticas.

Quadro comparativo com os projetos de lei sobre a regulamentação da utilização de assinaturas digitais para projetos de lei de iniciativa popular

| Número do Projeto de Lei | Data da Apresentação | Deputado Federal | Ementa | Situação em 1º/8/2013 |
|---------------------------|----------------------|--------------------------|---|---|
| PL nº 4219/2008 | 4/11/2008 | Lincoln Portela – PR/MG | Dispõe sobre o cadastro de eleitores para apresentação, via internet, de projeto de lei de iniciativa popular, alterando a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998. | Apensado ao PL nº 6928/2002 |
| PL nº 4764/2009 | 3/3/2009 | Sueli Vidigal – PDT/ES | Regulamenta a iniciativa popular por meio da rede mundial de computadores. | Apensado ao PL nº 6928/2002 |
| PL nº 4805/2009 | 9/3/2009 | Paulo Pimenta – PT/RS | Acrescenta o art. 13-A e altera o art. 14 da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, para permitir subscrição de projetos de lei de iniciativa popular por meio de assinaturas eletrônicas. | Apensado ao PL nº 6928/2002 |
| PL nº 7003/2010 | 18/3/2010 | Dr. Rosinha – PT/PR | Acrescenta parágrafos ao art. 13 da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, para permitir coleta de subscrição a projetos de lei de iniciativa popular por meio de urnas eletrônicas. | Apensado ao PL nº 4219/2008 |
| PL nº 2024/2011 | 16/8/2011 | Felipe Maia – DEM/RN | Acrescenta parágrafo ao art. 13 da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, tratando da assinatura digital nos projetos de lei de iniciativa popular. | Apensado ao PL nº 4219/2008 |
| APJ nº 3/2012 CEREFPOL | 7/3/2012 | Henrique Fontana – PT/RS | (Da Comissão Especial de Reforma Política) Dispõe sobre o sistema eleitoral para as eleições proporcionais e sobre o financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais, alterando a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), e sobre a forma de subscrição de eleitores a proposições legislativas de iniciativa popular, alterando a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998. | Situação: Outros na Comissão Especial destinada a efetuar estudo e apresentar propostas em relação à Reforma Política. (CEREFPOL) |
| PL nº 5121/2013 | 12/3/2013 | Ricardo Izar – PSD/SP | Dispõe sobre as petições eletrônicas e abaixo-assinados eletrônicos, impondo que, ao serem apresentados à Câmara dos Deputados, sejam recebidos como Projetos de Lei de iniciativa popular e dá outras providências. | Apensado ao PL nº 4764/2009 |

(FONTE: Câmara dos Deputados - <http://www2.camara.leg.br/>)

Referências

AVAAZ. Quem somos. *Avaaz.org*, [2011?]. Disponível em: <<http://www.avaaz.org/po/about.php>>. Acesso em: 1 ago. 2013.

BERTMAN, Stephen. *Hipercultura: o preço da pressa*. Tradução de Ana André. Porto Alegre: Instituto Piaget, 2001.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*. São Paulo: Malheiros, 2008.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Regimento interno da Câmara dos Deputados*. 9. ed. Brasília: Centro de Documentação e Informação, 2012a. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1926/regimento_interno_9ed.pdf?sequence=9>. Acesso em: 1 ago. 2013.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Estatísticas de eleitorado*. Brasília: TSE, 2012b. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleicoes-2012>>. Acesso em: 1 ago. 2013.

_____. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1988.

_____. Lei n. 9.709, de 18 de novembro de 1998. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, 28 ago. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9709.htm>. Acesso em: 01 ago. 2013.

_____. Medida Provisória n. 2.200-2, de 24 de agosto de 2001. Institui a Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil, transforma o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação em autarquia, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 27 ago. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2001/2200-2.htm>. Acesso em: 1 ago. 2013.

CARDON, Dominique. *A democracia internet: promessas e limites*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2012.

CASTELLS, Manuel. *A era da informação: economia, sociedade e cultura*. São Paulo: Paz e Terra, 2008. 2 v.

CHANGE.ORG. Quem somos. *Change.org*, São Paulo, [2013?]. Disponível em: <<http://www.change.org/pt-BR/quem-somos>>. Acesso em: 1 ago. 2013.

E-DEMOCRACIA. Site. *E-democracia*, Brasília, [2011?]. Disponível em: <<http://edemocracia.camara.gov.br/>>. Acesso em: 1 ago. 2013.

ESPECIAL CIDADANIA. Site. *Especial Cidadania*, Brasília, [2011?]. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/cidadania/edicoes/462>>. Acesso em: 1 ago. 2013.

FONTANA, Henrique. *Comissão especial destinada a efetuar estudo e apresentar propostas em relação à reforma política*: anteprojeto de Lei n. 3/2012. Relator: Deputado Henrique Fontana. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=971702&filename=APJ+3/2012+CER EFPOL>. Acesso em: 1 ago. 2013.

GOMES, Wilson. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. *Revista Fronteiras – Estudos Midiáticos*, São Leopoldo, v. VII, n. 3, set./dez. 2005.

INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO (ITI). *Benefícios*. Brasília: ITI, [2011?]. Disponível em: <<http://www.iti.gov.br/index.php/certificacao-digital/beneficios>> Acesso em: 1 ago. 2013.

_____. *Certificado digital*. Disponível em: <<http://www.iti.gov.br/certificacao-digital/certificado-digital>>. Brasília: ITI, 2013. Acesso em: 1 ago. 2013.

IZAR, Ricardo. *Projeto de lei n. 5121, de 12 de março de 2013*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1064366&filename=PL+5121/2013>. Acesso em: 1 ago. 2013.

LEMOS, André; LÉVY, Pierre. *O futuro da internet: em direção a uma ciberdemocracia planetária*. São Paulo: Paulus, 2010.

MAIA, Felipe. *Projeto de lei n. 2024, de 16 de agosto de 2011*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=908714&filename=PL+2024/2011>. Acesso em: 1 ago. 2013.

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

NASCIMENTO, Valéria Ribas do. Neoliberalismo e ciberdemocracia: desafios para a implementação da cidadania na perspectiva de Pérez Luño. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 49, n. 194, p. 89-106, abr./jun. 2012.

PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique. *¿Ciberciudadaní@ o ciudadaní@.com?*. Barcelona: Gedisa, 2004.

_____. *Los derechos humanos en la sociedad tecnológica*. Madrid: Universitas, 2012.

PESQUISA sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação no Brasil: TIC Domicílios e TIC Empresas 2011. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2012. Disponível em: <<http://op.ceptro.br/cgi-bin/cetic/tic-domicilios-e-empresas-2011.pdf>>. Acesso em: 1 ago. 2013.

PETIÇÃO PÚBLICA BRASIL. Sobre nós. *Petição Pública Brasil*, [2010?]. Disponível em: <<http://www.peticaopublica.com.br/SobreNos.aspx>>. Acesso em: 1 ago. 2013.

PIMENTA, Paulo. *Projeto de lei n. 4805, de 9 de março de 2009*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=636658&filename=PL+4805/2009> Acesso em: 1 ago. 2013.

PORTELA, Lincoln. *Projeto de lei n. 4219, 4 de novembro de 2008*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2008. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=609951&filename=PL+4219/2008>. Acesso em: 1 ago. 2013.

ROSINHA. *Projeto de lei n. 7003, 18 de março de 2010*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2010. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=745563&filename=PL+7003/2010>. Acesso em: 1 ago. 2013.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, Rosane Leal da. O desenvolvimento da teledemocracia e da cidadania no Brasil: o uso das tecnologias da informação e comunicação pelo Poder Executivo Federal. In: XXI ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, Uberlândia, 2012. *Anais eletrônicos...* Uberlândia: UFU, 2012. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=218a0aefd1d1a4be>>. Acesso em: 1 ago. 2013.

VALENTE, Manoel Adam Lacayo. *Democracia enclausurada: um debate crítico sobre a democracia representativa contemporânea*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006.

VIDIGAL, Sueli. *Projeto de lei n. 4764, de 3 de março de 2009*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2009. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=635088&filename=PL+4764/2009> Acesso em: 1 ago. 2013.

VIRILIO, Paul. *Cibermundo: ¿una política suicida?* Conversación con Philippe Petit. Santiago: Dolmen, 1997.

_____. Da política do pior ao melhor das utopias e à globalização do terror. *Revista FAMECOS*, Porto Alegre, n. 16, p. 7-18, dez. 2001. Disponível em: <<http://www.revistas.ufrgs.br/index.php/famecos/article/view/264/198>> Acesso em: 1 ago. 2013.