

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, REPÚBLICA E MOVIMENTOS SOCIAIS

Celia Maria Farias Vieira

ARTICULAÇÃO ENTRE DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E
DEMOCRACIA PARTICIPATIVA:
O caso da Câmara Legislativa do Distrito Federal

Brasília
2012

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, REPÚBLICA E MOVIMENTOS SOCIAIS

Celia Maria Farias Vieira

**ARTICULAÇÃO ENTRE DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E
DEMOCRACIA PARTICIPATIVA:
O caso da Câmara Legislativa do Distrito Federal**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito obrigatório para obtenção do título de Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais.

Orientador: Prof. Carlos Ranulfo Felix de Melo.

Brasília
2012



Universidade Federal de Minas Gerais
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais
Av. Antônio Carlos, 6627 – Caixa Postal 253 - Cidade Universitária - Pampulha
31270-901 - Belo Horizonte – MG / e-mail: adm_edist_@fafich.ufmg.br
TEL (31) 3409-5004

ATA DE APRESENTAÇÃO DE MONOGRAFIA DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, REPÚBLICA E MOVIMENTOS SOCIAIS

Aos 17 (dezessete) dias do mês de outubro de 2012 (dois mil e doze), na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) reuniu-se a Comissão Avaliadora da monografia intitulada " Articulação entre democracia representativa e democracia participativa: o caso da câmara legislativa do Distrito Federal " após leitura avaliativa da Monografia elaborada por Célia Maria Farias Vieira.

A Comissão, composta por professor Carlos Ranulfo (UFMG) e Manoel Leonardo Santos (UFMG) , após apresentação da monografia, deliberou pela sua aprovação, o que confere ao aluno o título de Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais. Para constar, foi lavrada a presente ata, assinada pelos membros presentes.

Belo Horizonte, 17 de outubro de 2012.

Carlos Ranulfo (UFMG)

Manoel Leonardo Santos (UFMG)

*Ao meu pai, José Vieira, e a minha mãe, Maria do Carmo Farias Vieira, que criaram uma família muito especial, e que sempre estimularam nosso crescimento como cidadãos e profissionais, através do investimento no conhecimento e no caminho da ética.
A minha maravilhosa e muito amada filha Alice, que teve que abdicar de tempo de nossa convivência, mas que também aprendeu que o caminho é esse.
Ao querido Marcinho que me apoiou em todo processo.
Ao Jair e Georgia que contribuíram com a elaboração.
Aos meus colegas de trabalho, que acreditam e trabalham pelas mudanças.*

RESUMO

O trabalho resgata a luta pela autonomia política do Distrito Federal e apresenta alguns elementos da formação da cultura política local, de forma a contextualizar e compreender o processo que culminou com a grave crise política e institucional vivenciada em toda a sua plenitude em 2009/2010. Tal resgate evidencia o paradoxo de uma cidade que simbolizava a ousadia, a modernidade, o novo, mas que conviveu em boa parte de sua história com práticas da velha política brasileira, de cunho tradicional, permeado por práticas clientelistas e patrimonialistas. O enfoque do trabalho recai sobre o Poder Legislativo do DF, que apresentou uma história bastante comprometida por uma sequência de escândalos, que constrangeram e distanciaram a população do DF desse Poder, afetando a legitimidade da representação distrital. Aponta os limitados mecanismos institucionais de transparência, prestação de contas e de vocalização de preferências dos eleitores na CLDF nos interstícios eleitorais, e ainda as mudanças na direção do desenvolvimento institucional em processo de implementação na 6ª Legislatura. São apresentadas algumas experiências exitosas de interação com os cidadãos nos interstícios eleitorais desenvolvidas em outros parlamentos, na direção do aprofundamento da articulação entre democracia representativa e democracia participativa. Tal tendência dos legislativos no cenário nacional e internacional tem contribuído para o fortalecimento da legitimidade das representações. Conclui que aprofundar o processo de desenvolvimento institucional na direção da ampliação dos graus de *responsiveness* e de *accountability* perante os cidadãos brasilienses contribui para o resgate da legitimidade do Poder Legislativo no DF. Nesse sentido, apresenta alguns desafios e propostas para aprofundar tal processo, contribuindo para a construção de uma democracia cidadã, onde a população distrital possa participar do processo político também na arena legislativa.

Palavras-chave: 1. Poder Legislativo; 2. interação; 3. Distrito Federal; 4. democracia representativa; 5. democracia participativa.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALMG – Assembleia Legislativa de Minas Gerais
BIBLOS – Boletim da Biblioteca
CCS – Coordenadoria de Comunicação Social
COPEI – Comitê de Planejamento Estratégico Institucional
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito
CPMI – Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
CPP – Comissão Participação Popular
DEM - Democratas
DF – Distrito Federal
FASCAL – Fundo de Assistência Saúde da Câmara Legislativa
GDF – Governo do Distrito Federal
LGBT- Lésbicas, Gays, Bissexual e Transexual
LC – Lei Complementar
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LEEX – Laboratório de Estudos Experimentais
LEGIS – Sistema de Informações Legislativas
LODF – Lei Orgânica do Distrito Federal
MPDFT – Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
MPU – Ministério Público da União
PCB/PPS - Partido Comunista Brasileiro
PCdoB – Partido Comunista do Brasil
PDC - Partido Democrata Cristão
PDOT – Plano Diretor de Ordenamento Territorial
PDS - Partido Democrático Social
PDT - Partido Democrático Trabalhista
PEI – Planejamento Estratégico Institucional
PEN – Partido Ecológico Nacional
PFL - Partido da Frente Liberal
PL - Partido Liberal
PL – Projeto de Lei
PLC – Projeto de Lei Complementar
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB

PMN - Partido da Mobilização Nacional
PP- Partido Progressista
PPB - Partido Progressista Brasileiro
PPL - Partido Pátria Livre
PR - Partido Republicano
PRB - Partido Republicano Brasileiro
PRN - Partido da Reconstrução Nacional
PRONA - Partido de Reedificação da Ordem Nacional
PRP - Partido Republicano Progressista
PRTB - Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSB - Partido Socialista Brasileiro
PSC - Partido Social Cristão
PSD - Partido Social Democrático
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira
PSL - Partido Social Liberal
PSL - Partido Socialismo Libertador
PST - Partido Social Trabalhista
PT - Partido dos Trabalhadores
PT do B - Partido Trabalhista do Brasil
PTB - Partido Trabalhista Brasileiro
PTC - Partido Trabalhista Cristão
PT- Partido dos Trabalhadores
PTR - Partido Trabalhista Renovador
SECOM – Secretaria de Comunicação
SIAFI- Sistema de Administração Financeira
SINDJUS – Sindicato
STF – Supremo Tribunal Federal
TCDF – Tribunal de Contas do Distrito Federal
TIC – Tecnologia de Informação e Comunicação
TRE – Tribunal Regional Eleitoral
TSE – Tribunal Superior Eleitoral

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Número de Deputados Distritais, segundo Partidos Políticos, no início e ao fim de cada Legislatura 1990 – 2010	40
Quadro 2 – Perfil dos Deputados Distritais da 6ª Legislatura	47
Quadro 3 - Canais de Participação do Portal da Câmara dos Deputados - Jun/2012	87

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Pesquisa de Opinião – Avaliação da CLDF em Fevereiro/2011	12
Tabela 2 - Pesquisa de Opinião – Avaliação dos Deputados Distritais no Exercício de suas Funções em Fevereiro/2011	12
Tabela 3 - Crescimento Populacional do DF – por década	26
Tabela 4 - Principais Candidatos ao GDF e Resultados Eleitorais no 1º e 2º Turnos – 1990-2010	31
Tabela 5 - Avaliação das Políticas Públicas Nos Governos Roriz e Cristovam, Segundo Área Temática 1997/1998	32
Tabela 6 - Histórico da Carreira Política de Joaquim Roriz no DF	33
Tabela 7 - Número efetivo de partidos políticos eleitorais (NEPE), por unidades da federação selecionadas para Assembleias Legislativas(1990-2010)	41
Tabela 8 - Taxa de Renovação Bruta na Composição da Representação Legislativa – Assembleias Legislativas 1990-2010	43
Tabela 9 - Evolução do Percentual de Abstenção, Votos Brancos e Nulos nas Eleições dos Deputados Distritais do DF – 1990-2010	47
Tabela 10 - Número de Parlamentares na 6ª Legislatura, segundo Faixa Etária	48
Tabela 11 - Nº de Parlamentares na 6ª Legislatura, segundo Profissão/Atividade	48
Tabela 12 - Número de Parlamentar na 6ª Legislatura, segundo Mandatos Exercidos	49
Tabela 13 - Número de Eleitores por Zona Eleitoral – 2012	56
Tabela 14 - Número de Audiências Públicas Realizadas na CLDF, segundo Iniciativa – Fev/2007 a Jun/2008 e Fev/2011 a Jun/2012	60
Tabela 15 - Informatização dos Órgãos Legislativos Brasileiros em Fevereiro de 2007	66
Tabela 16 – Avaliação Comparada do Portal da CLDF	72
Tabela 17 - Nível de Comprometimento dos Deputados Distritais com o Planejamento Estratégico Institucional	74
Tabela 18 - Número de Cargos na Estrutura Administrativa da CLDF, segundo vínculo do Servidor	76
Tabela 19 - Número de Proposições Apresentadas à CLP de 2001 a Jul/2012	92
Tabela 20 - Número de Sugestões Apresentadas à CLP e Transformadas em Projetos de Leis	93

SUMÁRIO

Introdução	11
Capítulo 1	
Elementos teóricos	15
1.1 Democracia representativa e participativa	15
1.2 Poder Legislativo – representação e participação social	20
Capítulo 2	25
Elementos da formação da cultura política do DF	
2.1 Origem e formação populacional do DF	25
2.2 Evolução político/administrativa e dos movimentos sociais no Distrito Federal	27
2.3 Eleições 2010 no Distrito Federal	36
2.4 Considerações Finais	37
Capítulo 3	
O Poder Legislativo no DF	39
3.1 Elementos da curta história da Câmara Legislativa do DF	39
3.2 Alguns episódios constrangedores envolvendo parlamentares da CLDF	43
3.3 Perfil dos deputados distritais da atual legislatura	47
3.4 Considerações Finais	50
Capítulo 4	
Canais de transparência e participação da CLDF e novas perspectivas	52
4.1 A primeira experiência participativa da CLDF: a construção da Lei Orgânica do DF	52
4.2 A Lei Orgânica e os mecanismos de participação	53
4.3 Outros mecanismos que contribuem com o processo de interação da CLDF com a sociedade	61
4.4 Considerações Finais	76
Capítulo 5	
Experiências de institucionalização de procedimentos e de ferramentas de interação com os cidadãos nos interstícios eleitorais	78
5.1 Algumas experiências da Assembleia Legislativa de Minas Gerais – ALMG	78
5.2 Algumas experiências da Câmara dos Deputados de interação com a sociedade	86
5.3 Algumas experiências pontuais de outras casas legislativas	95
5.4 Considerações Finais	96
Conclusões, Desafios e Propostas	99
Referências Bibliográficas	105

INTRODUÇÃO

O Distrito Federal foi inaugurado em 1960 e por 28 anos contou com uma comissão de Senadores, a Comissão do DF, para cumprir o papel de legislativo distrital, o que gerava forte indignação em vários setores da sociedade local. No bojo do processo de redemocratização do Brasil, a luta pela autonomia política do Distrito Federal ganha novo fôlego e na Constituição de 1988 os cidadãos de Brasília passam a ter o direito a uma Câmara distrital. Assim, em 1991 a Câmara Legislativa do Distrito Federal foi instalada, com a peculiaridade de acumular prerrogativas de parlamento municipal e estadual.

Em sua curta existência de 21 anos, a Câmara Legislativa tem uma história bastante comprometida com uma seqüência de escândalos. Desde a primeira legislatura surgiram graves denúncias, que geraram cassações, renúncias, prisões de parlamentares, ações penais. A cada legislatura o constrangimento da população do DF com o desempenho do Poder Legislativo tem aumentado. A quinta legislatura (2007-2010) foi considerada por alguns como uma legislatura perdida, dado os graves fatos que aconteceram. A grave crise institucional de todo o DF, que veio a tona pela Operação Caixa de Pandora, apontou a existência de um forte esquema de corrupção, denunciando uma profunda promiscuidade entre o público e o privado, rompendo toda a lógica republicana. Assim, apesar da sua curta existência o DF conviveu com os métodos mais condenáveis da velha política brasileira.

O grau de desgaste desse Poder em particular, levou alguns formadores de opinião a questionar a autonomia do DF, classificando-a como um grave erro da Assembleia Constituinte de 1988. A afirmação abaixo exemplifica o sentimento da população do DF com o episódio:

Chegamos ao paradoxo constrangedor: a mais incompetente e, provavelmente, mais indesejada “classe política” do Brasil – no apodrecimento da definição de Gaetano Mosca - se encontra na direção da mais importante cidade brasileira, Brasília, a capital da República. (SANTAYANA, 2010)

Em contraposição, alguns reagiram com igual ênfase:

Há sérios riscos no pensamento que defende a extinção da autonomia.(...) Segundo por passar a idéia de uma democracia que exclui copiosamente alguns das decisões políticas sob o pretexto de um bem maior a ser defendido. Parece claro que a sociedade brasileira ganha com mais participação, e, conseqüentemente, com mais espaços para o exercício democrático, jamais com menos. Se nós, como nação, construímos e conquistamos esse grau de participação coletiva, que, não nos enganemos, está longe do ideal, está claro que nossa tarefa agora é a de ampliar a participação, não reduzi-la. Por isso, para além de manter a autonomia do DF, é importante que lutemos para que (...) existam mais espaços para a sociedade civil desorganizada agir, dentre outras várias iniciativas que possam beneficiar o intuito democrático de cooperação na esfera pública. (CAPELA, 2010)

No início da 6ª legislatura a direção da CLDF encomendou pesquisa por amostra de domicílios¹ acerca de seu desempenho, que evidenciou a Câmara como uma instituição importante, mas sem credibilidade e mal avaliada pela população:

73% dos entrevistados avaliam como importante ou muito importante o trabalho da CLDF para o desenvolvimento do DF, mas, 36% do eleitorado, no início dos trabalhos legislativos já avaliam seu desempenho como ruim ou péssimo; Só 11% avaliam como ótimo/bom. Outros 37% consideram regular e 17% não responderam. (EXATA-OP, 2011)

Ao analisar o resultado da avaliação sobre a CLDF, observa-se que em todos os itens, o conceito ruim/péssimo é bastante elevado, conforme se observa na Tabela 1.

TABELA 1 – PESQUISA DE OPINIÃO – AVALIAÇÃO DA CLDF EM FEVEREIRO/2011

Como você avalia a CLDF nos seguintes itens:	Ótimo/ Bom	Regular	Ruim/ Pessimo	NSR
Credibilidade	11,4	31,1	35,3	22,2
Abertura à participação do cidadão	14,7	26,9	36,3	22,1
Transparência	10	25,4	42,9	21,6
Ética	9,2	27,2	42,1	21,5
Percepção das necessidades da população	9,6	28,6	41,1	20,7
Fonte: Exata OP - Opinião Pública				

Quanto à avaliação dos deputados no exercício das funções, os resultados também foram altamente negativos: a conceituação ruim ou péssima no exercício dessas funções concentrou a maior proporção dos entrevistados, conforme demonstra a tabela abaixo:

TABELA 2 – PESQUISA DE OPINIÃO – AVALIAÇÃO DOS DEPUTADOS DISTRITAIS NO EXERCÍCIO DE SUAS FUNÇÕES EM FEVEREIRO/2011

Como você avalia os deputados distritais no exercício de suas funções	Ótimo/ Bom	Regular	Ruim/ Pessimo	NSR
Propor, discutir e votar leis de interesse da população	12,3	31,4	38,5	17,8
Fiscalizar o Poder Executivo	12,3	29,1	39,4	19,3
Representar os interesses da população	9,9	29,1	44	17
Intermediar conflitos	8,7	31,8	38,9	20,6
Estimular o exercício da cidadania	12,8	30,2	38,6	18,4
Acompanhar políticas públicas	12,3	31,1	37,2	19,4
Fonte: Exata OP - Opinião Pública				

Todos esses elementos sinalizam o distanciamento do Poder Legislativo do DF de sua população.

Os mecanismos institucionais de transparência, prestação de contas e vocalização de preferências na Câmara Legislativa estão ainda muito limitados. Hoje o cidadão brasileiro

¹ Pesquisa realizada pela EXATA OP - Opinião Pública Amostra: 3255 residências, Período da coleta: 09 a 14/02/2011, Margem de erro de 2,3% e intervalo de confiança de 95,5%.

não é um ator com papel qualificado no período entre as eleições. Conforme argumenta Anastasia e Azevedo (2002), citados por Castro (2008):

Destituída de instrumentos institucionalizados para apresentação de preferências nos interstícios eleitorais, a maior parte dos cidadãos encontra-se em situação de desigualdade de recursos políticos para implantação de sua agenda (CASTRO, p. 26, 2008)

Assim, no contexto de crise ética e de legitimidade vivenciado é urgente uma redefinição da relação entre representação e participação, conforme propõe Avritzer (2010).

Várias experiências de democracia participativa e de articulação entre esta e a democracia representativa, vem sendo implementadas e na prática a legitimidade das representações tem passado a ser fortalecida ao reconhecer e se articular com os espaços participativos, como será visto no capítulo 5.

O desafio das democracias contemporâneas tem sido sua transformação em democracia cidadã, onde os cidadãos possam participar do processo de regulação da vida coletiva, através da “(...) institucionalização e a operação continuada de mecanismos de vocalização de preferências e de *accountability* horizontal e vertical.”(ANASTASIA e INÁCIO, 2006 p. 4).

Tal tarefa poderá ser cumprida com o aprofundamento da articulação entre democracia representativa e democracia participativa, criando canais de interação com a sociedade organizada e desorganizada. É preciso ainda intensificar a qualificação dos espaços democráticos, o que passa em vários casos por maior institucionalidade, maior legitimidade e qualificação dos atores sociais envolvidos. O pressuposto desse trabalho, portanto é que as mudanças nas regras do jogo na direção proposta podem contribuir com o aprofundamento das práticas democráticas.

O presente trabalho será apresentado em cinco capítulos. O primeiro capítulo apresenta as referências teóricas que embasaram esse estudo, e está dividido em duas seções: a primeira apresenta elementos teóricos acerca da democracia representativa, a crise da posição hegemônica e a democracia participativa e a articulação entre ambas, e na segunda seção o enfoque recai especificamente sobre o Poder Legislativo.

No segundo capítulo pretende-se resgatar elementos da formação da cultura política no DF, de forma a compreender o processo que produziu a catástrofe política e institucional vivenciada em toda a sua plenitude na 5ª Legislatura, conforme aponta Pereira (2011).

O terceiro capítulo resgata a história da CLDF, dos partidos, o perfil dos atuais deputados distritais, de suas relações com o Poder Executivo, com especial ênfase na 5ª e na atual Legislatura.

No quarto capítulo é apresentado um diagnóstico dos canais de transparência e principalmente de interação da CLDF com os cidadãos brasilienses, e além de apresentar as novas perspectivas que estão dadas a partir da 6ª Legislatura.

Finalmente, no capítulo 5 é apresentado um conjunto de experiências exitosas desenvolvidas em outros parlamentos, de interação com os cidadãos nos interstícios eleitorais, com especial ênfase na Assembleia Legislativa de Minas Gerais e na Câmara dos Deputados, instituições que são referências na temática de interação.

A luz de tais referências e do diagnóstico apresentado, a conclusão pretende elencar os alguns desafios e propostas para o desenvolvimento institucional da CLDF.

CAPÍTULO 1

ELEMENTOS TEÓRICOS

1.1 Democracia representativa e participativa

A concepção hegemônica de democracia que se tornou efetiva no pós-guerra estava vinculada a idéia que o poder soberano do povo no processo político é restrito a participação unicamente na eleição dos seus representantes, se consolidando, portanto, como “um procedimento eleitoral para a formação de governos na visão de um de seus expoentes, Shumpeter(1942), citado por Santos e Avritzer(2008), como um procedimento eleitoral para a formação de governos. Está, portanto, ligada a idéia da democracia estritamente representativa, democracia representativa elitista.

De forma mais elaborada, Santos e Avritzer(2008) apresentam três elementos dessa concepção hegemônica: a democracia como forma e não como substancia, e a ampliação do papel da burocracia na vida democrática, a inevitabilidade da representação, considerando as grandes escalas do exercício democrático.

Tal concepção se vincula ao conceito de democracia de baixa intensidade, pois o exercício de poder pelo cidadão se dá de forma limitada e pontual, como apontam Santos e Avritzer(2008), baseado no “abandono do papel da mobilização social e da ação coletiva na construção democrática”, e sustentado “a partir de uma sobrevalorização do papel dos mecanismos de representação”. Nesse sentido, apresentam a visão de Bobbio (1979),

Para ele, a democracia se constitui em um conjunto de regras para a constituição de maiorias, entre as quais valeria a pena destacar o peso igual dos votos e a ausência de distinções econômicas, sociais, religiosas, étnicas na constituição do e eleitorado. (SANTOS E AVRIZTER, 2008, p. 17)

O segundo elemento é introduzido no debate por Weber (1978) citado por Santos e Avritzer (2008, p. 18), acerca da “inevitabilidade da perda de controle sobre o processo de decisão política e econômica pelos cidadãos e seu controle por formas de organização burocrática”. Uma posição justificada também por Bobbio (1979) como um processo intrínseco ao surgimento e desenvolvimento do Estado moderno. Para ele o aumento do controle da burocracia sobre o individuo se deve a crescente complexidade da vida moderna, da economia de mercado, do Estado de bem-estar social, exigindo competências técnicas, de especialistas e experts, onde o cidadão comum não pode, portanto, vir a ser o protagonista. Mas, de acordo com Santos e Avritzer (2008), a concepção em que esses autores se baseiam,

parte de uma visão “homogeneizante” para a solução dos problemas administrativos no interior de cada jurisdição administrativa.

Santos e Avritzer (2008) apresentam outro elemento dessa concepção hegemônica vigente, defendido por Robert Dahl, qual seja, “(...) a percepção de que a representatividade constitui a única solução possível nas democracias de grande escala para o problema da autorização.” (SANTOS E AVRITZER, 2008, p. 20).

Nas democracias contemporâneas as eleições tem sido o principal instrumento de expressão das preferências dos cidadãos. Este instrumento por vezes é eivado de questionamentos acerca das regras do processo eleitoral, que nem sempre estabelecem condições efetivamente democráticas, com igualdade de condições, além de não responder a demanda crescente do exercício continuado da democracia.

Segundo Avritzer (2010), um dos problemas presentes no debate sobre a democracia em sua constituição, diz respeito à necessária imposição de limites aos representantes de forma a “coibir os abusos”, mesmo em um poder constituído pela soberania popular. A própria teoria democrática aponta o processo eleitoral como mecanismo de controle, onde os eleitores, ao exercerem seu direito de voto nas eleições seguintes, podem aprovar ou reprovar a conduta dos seus representantes sendo, portanto intrínseca ao conceito de democracia.

Nesse sentido, Anastasia e Inácio (2011) se referem à *accountability* vertical como “possibilidade e/ou efetividade com que os eleitores controlam a atuação dos seus representantes”(ANASTASIA e INÁCIO, 2011, p. 12) , conforme formulação de O’Donnell. Assim, para O’Donnell, *accountability* vertical remete a ” ações realizadas, individualmente ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não”(O’DONNELL,1998, p 28). Para ele as eleições “razoavelmente livres e justas” são definidas como canal principal da *accountability* vertical, mas não a única, sendo possível apresentar alguns questionamentos sobre seus limites e sua efetividade. Além da extensão dos prazos de realização das eleições, algumas características diminuem sua eficácia: “sistemas partidários pouco estruturados, alta volatilidade de eleitores e partidos, temas de política pública pobremente definidos, e reversões políticas súbitas” (O’DONNELL,1998, p 29). Para outros autores como Manin, Przeworski e Stokes (1999), citados em Vieira (2005), a *accountability* vertical eleitoral exige uma avaliação retrospectiva dos seus representantes, sendo fundamental que os eleitores tenham acesso a todas as informações necessárias e capacidade para processá-las. Quando tais requisitos não se cumprem, tal modelo apresenta fragilidades.

Essa concepção de democracia entra em crise em resposta a “degradação das práticas democráticas” (Santos e Avritzer, 2008). A partir da década de 60 essa forma de exercer a democracia passou a se mostrar insuficiente para responder as demandas da sociedade gerando frustração e grande insatisfação frente aos resultados das decisões de seus representantes eleitos. A crise da democracia liberal, de baixa intensidade, é vivenciada em duas dimensões: crise da participação nos processos eleitorais, com elevação do abstencionismo e crise da representação, onde os cidadãos se consideravam menos representados pelos que o elegeram.

Soma-se a este quadro a aceleração do acesso à informação e os impactos da globalização, fenômenos que abrem o debate sobre a “homogeneidade da prática democrática”, conforme Santos e Avritzer (2008). O resultado desse processo se orienta na direção de uma “redefinição da relação entre representação e participação” (Avritzer, 2010) e do fortalecimento da soberania popular.

Nessa direção, O'Donnell apresenta outras formas de *accountability* vertical, para além da eleitoral:

Eleições, reivindicações sociais que possam ser normalmente proferidas, sem que se corra o risco de coerção, e cobertura regular pela mídia ao menos das mais visíveis dessas reivindicações e de atos supostamente ilícitos de autoridades públicas são dimensões do que chamo de "*accountability* vertical".(O'DONNELL,1998, p 28)

Para Peruzzoti (2011, p. 22) a *accountability* social cumpre uma função de “indicação de déficits institucionais” das democracias latino-americanas, tanto dos mecanismos de *accountability* horizontal quanto vertical eleitoral, seja em situações pontuais, seja em déficits sistêmicos ou estruturais. Cumpre também uma importante função de “ativação dos mecanismos de prestação de contas e das agências de controle” nos casos de denúncias.

Nesse sentido, Enrique Peruzzotti evidencia uma mudança na cultura política da sociedade latino-americana na direção de uma postura ativa dos eleitores e da sociedade civil na “supervisão permanente de seus representantes”, para além da delegação eleitoral. Peruzzotti e Catalina Smulovitz utilizam o conceito de *accountability* social para:

(...) englobar um conjunto diverso de iniciativas levadas a cabo por ONG's, movimentos sociais, associações civis ou a mídia independente guiados por uma preocupação comum em melhorar a transparência e a *accountability* da ação governamental. (PERUZZOTTI, 2011, p. 11)

Peruzzotti destaca três atores dessa política. Os movimentos sociais conjunturais, que se organizam em torno de uma demanda concreta e particular ou que reagem a alguma ação

estatal discriminatória. As redes de associações civis e ONG's, altamente profissionalizadas e de caráter permanente, que são “guiadas por uma visão sistêmica” e procuram gerar respostas para déficits institucionais estruturais, se destacando pelo nível de reflexividade de suas propostas. E o jornalismo independente que atua como canal de visibilidade midiática das reivindicações e denúncias apresentadas pelos outros atores e também atua diretamente como o jornalismo investigativo e gerador de denúncias. A atuação conjunta desses atores potencializa seus resultados, possibilitando por vezes, a sanção efetiva dos agentes públicos, a inserção da temática na agenda pública e mudanças estruturais.

A crise da democracia representativa trouxe novos desafios ao cenário político. O intenso processo de mobilização cidadã que se seguiu, introduziu novos atores e a exigência de novas modalidades de exercício de soberania. O processo de cidadania mais ativa presente inicialmente nos países da Europa e Estados Unidos, como o movimento pelos direitos civis ou em defesa do meio ambiente, passou a questionar seus representantes eleitos e a reivindicar novos espaços de participação. A reafirmação dos espaços locais, no contexto do movimento de globalização, estimula o surgimento de novas práticas resgatando a democracia local.

É neste contexto que a teoria participativa começa a responder a esta demanda da sociedade. No reconhecimento da pluralidade humana, a partir da suspensão da idéia de bem comum, na “(...) ênfase da criação de uma nova gramática social e cultural e o entendimento da inovação social articulada com a inovação institucional (...)” (Avritzer e Santos, 2008, p.23). Mais uma vez, é na visão da pluralidade de soluções, na negação da homogeneização que a teoria participativa responde a tal concepção.

As eleições, portanto, não esgotam as possibilidades de *accountability* vertical dadas suas limitações como mecanismos de controle. Uma nova cultura política ativa tem surgido e atuado de forma efetiva no processo de melhoria institucional da democracia, referida como *accountability* social, que abre enormes possibilidades.

O desafio das democracias contemporâneas tem sido de transformar a democracia eleitoral, de baixa intensidade, em democracia cidadã, uma democracia de alta intensidade onde os cidadãos possam participar do processo de regulação da vida coletiva nos interstícios eleitorais, associando-se assim ao conceito de democracia participativa.

Na América Latina, os movimentos pela democratização se vinculam desde sua origem também à ampliação da participação cidadã. Com o surgimento desses novos atores no cenário político e a exigência de novas modalidades de exercício de soberania,

experiências de democracia participativa passam a se materializar inicialmente na América Latina e alguns países da África.

No Brasil, os movimentos políticos e sociais tiveram um papel determinante no processo de ampliação dos espaços democráticos, com a implementação de várias práticas de democracia de alta intensidade nas três esferas da federação. Várias formas de participação política surgiram e tem se consolidado, alguns não formalizados, outros já institucionalizados e articulados com as representações políticas nos poderes executivos e legislativos.

Conforme Guimarães (2011) afirma, temos uma democracia pluralista e de massas, como se pode constatar pelos números da última eleição, que contou com mais de 135 milhões de eleitores aptos a votar. Ao mesmo tempo contamos com uma rede associativa envolvendo vastos setores da população. Podemos elencar a manutenção das taxas de sindicalização no Brasil, as redes organizadas vinculadas aos segmentos populares da igreja, o movimento pela luta pela reforma agrária, entre outros.

Mas, apesar da existência de todos esses espaços, as práticas democráticas no Brasil assumem qualidades muito diferenciadas em função dos acúmulos históricos setoriais, regionais, das disparidades sociais, educacionais, entre outras dimensões.

O processo eleitoral brasileiro apresenta algumas características que certamente limitam sua efetividade como mecanismo de *accountability*. Alguns temas estão presentes nos vários projetos de lei e de emendas a Constituição em tramitação no Congresso Nacional, que tratam de aspectos da reforma política. Destacam-se o financiamento público de campanhas eleitorais como um dos temas mais relevantes, de forma a combater a influência do poder econômico, a assimetria de informações, dado o baixo grau de transparência vigente, os limites do debate eleitoral para ambos os poderes, mas especialmente para os representantes do Poder Legislativo, a fidelidade partidária, a baixíssima representação das mulheres nos espaços de poder, entre outros.

Atualmente, um conjunto de entidades que atuam de forma sistemática nesse debate. Pode-se citar a Plataforma pela Reforma do Sistema Político que reúne fóruns e redes diversas e que apresentam propostas que visam contribuir para o aperfeiçoamento da nossa democracia a partir dos seguintes eixos interligados:

- I - Fortalecimento da democracia direta
- II - Fortalecimento da democracia participativa
 - Participação da sociedade civil na definição da pauta do Legislativo.
 - Criar mecanismos de participação, deliberação e controle social das políticas econômicas e de desenvolvimento.
 - Reforma das Regras de Tramitação do Orçamento no Poder Legislativo
 - Garantia de acesso universal às informações orçamentárias

- Mecanismos de diálogo e de interlocução dos diferentes espaços de participação e controle social.
- Apoio ao projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal e Social.

III - Aprimorando a democracia representativa: sistema eleitoral e partidos políticos

IV - Democratização da informação e da comunicação

V - Democratização e transparência no poder judiciário

O Brasil necessita urgentemente de aprimorar os mecanismos de controle institucionais, seja vertical e horizontal, ampliando e aperfeiçoando as condições para o exercício do controle público.

1.2 Poder Legislativo – representação e participação social

Houve um tempo, no Brasil, em que a relação entre eleitores e eleitos terminava na urna: depositado o voto, era como se, dali para frente, desaparecessem os elos que unem os cidadãos àqueles que os representam no Governo e nas casas do Legislativo. Hoje, observamos o contrário: a relação entre o povo e os políticos começa na urna — e se estende por todo o mandato. Felizmente, os que votam já acompanham o desempenho dos votados, de quem esperam o esforço em prol do interesse coletivo e do bem comum. Presidente da Câmara dos Deputados (ALDO REBELO, 2006)

No âmbito do debate sobre o papel do Poder Legislativo na Democracia, Anastasia e Inacio (2006) destacam a visão de Adam Przeworski acerca do caráter necessariamente relacional da ordem democrática e as condições em que se dão as interações entre os atores desse jogo político. Para as autoras, a democracia é o conjunto de interações entre atores portadores de interesses e capacidades, sob determinadas regras, e argumentam:

O funcionamento adequado da democracia depende, portanto:

- 1) de que as regras, informadas pelos princípios da igualdade política e da soberania popular, sejam conhecidas, fixas e estabelecidas;
- 2) de que as capacidades requeridas para o exercício dos procedimentos democráticos sejam adequadamente construídas e distribuídas entre os atores;
- 3) de que sejam institucionalizados canais que garantam a expressão livre e permanente dos diferentes interesses em interação — cooperativa ou competitiva — na arena política. (ANASTASIA e INÁCIO, 2006, p. 1)

O conceito de democracia está associado à dispersão de poderes entre os atores relevantes que participam do jogo político. É preciso, portanto que na relação entre os Poderes estejam presentes mecanismos de freios e contrapesos institucionais, garantindo a dispersão de poder e o cumprimento efetivo de suas funções nesta cadeia.

Para Anastasia e Inácio (2006), ao Poder Legislativo cabe legislar e fiscalizar, tendo a responsabilidade de representar o melhor interesse dos cidadãos. Para o cumprimento dessa responsabilidade é fundamental a ampliação das bases informacionais da ação legislativa a partir inclusive da interlocução com entre as casas legislativas e a sociedade civil, pois,

conforme destaca Przeworski (1999) citado por Anastasia e Inácio “o mecanismo eleitoral é insuficiente para instruir os representantes em relação ao conjunto de escolhas que eles devem proceder em um contexto contínuo” (ANASTASIA E INÁCIO, 2011, p. 15).

Anastasia e Azevedo (2002) reforçam tal limitação da democracia representativa:

Os cidadãos, enquanto *principals*, delegam aos representantes, seus agentes, através do processo eleitoral, autoridade para agirem em seu nome ou em seu interesse, mas dispõem de poucos instrumentos de sinalização de suas preferências, bem como de informação, controle e fiscalização das ações dos governantes. Ainda que as eleições, além de constituírem mecanismos de seleção, possuam também uma função controladora, já que os *principals* podem reeleger ou punir seus agentes, o caráter retrospectivo do controle exercido por meio do processo eleitoral limita sua eficácia no período entre as eleições. (ANASTASIA e AZEVEDO, 2002, p. 90)

Nesse sentido, para Anastasia(2001) a representação não deve se jogar apenas na arena eleitoral, mas também na arena parlamentar, através de mecanismos institucionais que ampliem e garantam sua efetividade. Tais mecanismos devem garantir o exercício de três condições, para que o Poder Legislativo seja identificado como espaço privilegiado de expressão do melhor interesse dos cidadãos, permitindo que:

Os cidadãos possam vocalizar suas preferências quanto aos resultados das ações de seus agentes;

Os cidadãos possam monitorar a escolha das políticas pelos agentes e verificar sua adequação para consecução dos resultados almejados;

Os cidadãos possam ser informados a respeito das condições em que as políticas são escolhidas e implementadas e os resultados produzidos.”(ANASTASIA, 2001, p. 38)

Anastasia e Inácio (2006) aprofundam esse debate e listam os seguintes compromissos para que os representantes cumpram as funções de fiscalização e de legislação delegadas pelos cidadãos:

1) Estar em permanente interação com os cidadãos, através dos instrumentos de participação política que permitem aos grupos organizados vocalizar suas preferências e sinalizar suas prioridades para os representantes eleitos. Legisladores envolvidos em processos de deliberação não podem e não devem ser portadores apenas das preferências de sua *constituency*. Eles devem conhecer, também, as demandas de outros segmentos sociais, profissionais, regionais, etc.

2) Ampliar a sua base informacional relativa:

2.1. aos interesses dos cidadãos;

2.2. às relações entre demandas, políticas e resultados;

2.3. às conseqüências esperadas de diferentes políticas públicas;

2.4. às coalizões políticas em presença nas Casas Legislativas e fora delas

2.5 às correlações de forças entre os interesses portados por essas coalizões;

3) Desenvolver a expertise requerida para o exercício de suas atribuições de fiscalização dos atos e das omissões do Poder Executivo. (ANASTASIA e INÁCIO, 2006, p. 14)

No âmbito desse trabalho, será destacado especialmente o compromisso de permanente interação com os cidadãos. Assim, a adoção de mecanismos institucionais de interlocução com segmentos organizados da sociedade e vocalização de preferências dos cidadãos no âmbito do Poder Legislativo, possibilita a explicitação das demandas, das prioridades, das divergências e podem avançar na construção dos consensos, produzindo contribuições e influenciando de forma consistente a produção legislativa e o processo de fiscalização.

Para Anastasia (2001), as mudanças nessa direção nas regras de jogo contribuem com o aprofundamento da democracia e para o fortalecimento do Poder Legislativo, pois na medida em que alteram a distribuição de recursos entre representantes e representados, aumentam os graus de *responsiveness* e *accountability* do Parlamento perante o cidadão.

Ao mesmo tempo representam também certo grau de compartilhamento de responsabilidades com essas instâncias, como afirmam Anastásia e Inácio:

(...) pode-se conceber a operação simultânea das arenas participativas e do Poder Legislativo como um arranjo de responsabilidades difusas de deliberação e de controle público. (ANASTASIA e INÁCIO, 2006, p. 11)

Para Henriques (2009) o processo de “(...) construção de uma democracia participativa exige ações de mobilização, esta passa a ser fundamental para o exercício da cidadania.” (HENRIQUES, 2009, p.8)

O autor afirma ainda que:

(...) a organização dos sujeitos em torno dos temas de interesse público é a forma de ampliação da sua potência cívica, o meio através do qual podem intervir mais ativamente no debate público e chegar às instâncias deliberativas. (HENRIQUES, 2009, p.8)

Diante desse quadro, a comunicação para a mobilização social assume papel estratégico na direção do aprofundamento das relações entre democracia representativa e participativa. Nessa perspectiva, duas questões se apresentam, segundo Henriques (2009). A primeira trata da necessidade de estimular a participação dos sujeitos através de diversos meios de convocação e de provocar nos participantes o sentimento e o vínculo da co-responsabilidade, e a necessidade de administrar estrategicamente os meios para gerar identificação do cidadão com o projeto institucional. A segunda questão trata da compreensão do processo de comunicação para a mobilização social na sociedade contemporânea e as estratégias de comunicação que podem ser aplicadas à mobilização da sociedade civil no contexto da inovação institucional democrático. Assim, no âmbito deste trabalho, trata-se de definir o papel a ser desempenhado pelo Poder Legislativo distrital na

construção de um projeto de comunicação para mobilização social que tenha como perspectiva o estreitamento da identificação dos cidadãos brasileiros com a CLDF.

Henriques (2009) apresenta oito critérios para análise, em escala, que podem ser aplicados a uma segmentação de públicos própria de cada projeto institucional e que podem caracterizar a natureza e a força dos vínculos entre o poder legislativo e os cidadãos:

- a) Localização espacial:** espaço real (geográfico) ou virtual onde estão localizados os públicos dentro do universo de atuação e de influência do projeto.
- b) Informação:** as pessoas podem ter mais ou menos informações sobre um projeto de mobilização social, com maior ou menor nível de detalhamento, e também de vários tipos mediadas por meios de comunicação, oficiais ou não-oficiais; transmitida pelo contato; sustentadas por dados e pesquisas etc.
- c) Julgamento:** uma certa quantidade de informações, com determinado nível de detalhamento, gera uma tomada de posição dos públicos em relação ao projeto
- d) Ação:** geração pontual, eventual ou permanente de idéias, produtos, serviços, estudos e contribuições diversas dos públicos para o projeto de mobilização social, que contribua direta ou indiretamente para os seus objetivos.
- e) Coesão:** a coesão entre os públicos de um projeto existe quando as ações destes públicos são interdependentes, possuem elos de ligação ou contribuem para um mesmo fim
- f) Continuidade:** as ações dos públicos são permanentes, gerando um processo contínuo de participação.
- g) Co-responsabilidade:** quando o público se sente também responsável para o sucesso do projeto, entendendo a sua participação como parte essencial no todo.
- h) Participação institucional:** a participação no projeto é institucionalizada através de convênios, acordos e documentos formais de qualquer espécie.

Explicitar esses critérios e colocá-los numa linha progressiva permite entender claramente que a criação, a manutenção ou o fortalecimento dos vínculos com os projetos participativos institucionais na arena parlamentar, e portanto, com o próprio parlamento, é um processo que deve ter em seu bojo o uso da comunicação para mobilização social. A construção de um vínculo forte requer, portanto, a adoção de modelos de planejamento de comunicação democráticos e inclusivos.

Castro (2008) destaca o incremento na capacidade social de organização com fins ao melhoramento da ação de monitorar os representantes, e cita Campos (1990):

Uma sociedade precisa atingir um certo nível de organização de seus interesses públicos e privados, antes de tornar-se capaz de exercer controle sobre o Estado. A extensão, qualidade e força dos controles são consequência do fortalecimento da malha institucional da sociedade civil. À medida que os diferentes interesses se organizam, aumenta a possibilidade de os cidadãos exercerem o controle e cobrarem do governo aquilo a que têm direito. Um desses mecanismos de controle seria a participação da sociedade civil na avaliação das políticas públicas, fazendo recomendações a partir dessa avaliação. (...) A cidadania organizada pode influenciar não apenas o processo de identificação de necessidades e canalização de demandas, como também cobrar melhor desempenho do serviço público. Este parece ser o caminho para a *accountability*. (CAMPOS, 1990, p. 35)

Vale lembrar que, em estudo de autoria de Inácio, Anastasia e Santos (2009)² no mapeamento de tendências de desenvolvimento institucional do Poder Legislativo no Brasil e no mundo, visando fornecer um quadro de referências para o direcionamento estratégico da Assembleia Legislativa de Minas 2010-2020, entre as tendências observadas, destaca-se a “institucionalização de procedimentos e ferramentas de interação com a sociedade, visando o incremento da capacidade de resposta às demandas da sociedade e a melhoria na prestação de contas.”(MACROPLAN, ALMG, 2009, p. 6)

Esse capítulo pretendeu apresentar alguns elementos da teoria democrática, relativamente à democracia representativa, democracia participativa e a articulação de ambas no âmbito do Poder Legislativo. Os autores apresentados estabelecem as referências teóricas para análise do alcance dos mecanismos institucionais de transparência, prestação de contas e vocalização de preferências dos eleitores nos interlúcos eleitorais, no âmbito do Poder Legislativo no DF.

² O estudo é de autoria de Magna Inácio, Fátima Anastasia e Fabiano Santos, sendo que a redação final é da Macroplan.

CAPÍTULO 2

ELEMENTOS DA FORMAÇÃO DA CULTURA POLÍTICA DO DF

O processo de formação da cultura política do DF apresenta algumas peculiaridades, definidas a partir de sua trajetória histórica, onde se destacam a sua origem, a formação de sua população e a evolução das suas características político/administrativas e dos movimentos sociais que se fizeram presentes na capital.

Alguns elementos da história do DF foram determinantes nesse processo. Nesse sentido, suas peculiaridades vão mais além, pois, conforme analisa Antunes(2004), não se trata da geração e evolução da política em um mesmo município:

Trata-se de um caso particular no qual a política desenvolvida, definida como tradicional nos estudos sobre a política local, não se origina no solo de Brasília, mas da experiência e da transferência de uma liderança política do estado de Goiás, Joaquim Domingos Roriz, para a cidade de Brasília.(ANTUNES, 2004, p 11)

Assim, essa seção pretende abordar de forma panorâmica todos esses aspectos de forma a caracterizar o contexto político onde se insere o Poder Legislativo do DF.

2.1 Origem e formação populacional do DF

A transferência da capital federal para o planalto central estava presente na Constituição Brasileira desde 1891 para promover o desenvolvimento do interior do Brasil e estimular sua integração. Mas, somente a partir da decisão política do governo do Presidente Juscelino Kubitschek (1956-1961) que se inicia a construção, culminando com sua inauguração em 1960. Segundo Steingerger citado por Antunes (2004) as terras que deram origem ao DF resultaram da desapropriação de fazendas de 3três municípios do estado de Goiás – Luziânia, Planaltina e Formosa.

Em função de ter sido planejada e se localizar em uma região relativamente isolada, segundo Farias (2008), “os fluxos migratórios foram sua principal dinâmica formadora nos tempos de consolidação da capital e ainda possuem relevância hoje em dia”, apesar de decrescentes. Assim, o DF contou com uma população formada em grande parte dos seus 52 anos por migrantes de várias partes do Brasil, que carregavam suas culturas políticas. Vale lembrar que somente no último censo do IBGE em 2010 o número de pessoas naturais da região superou o número de migrantes. Em 2010, os naturais de Brasília somaram 53,8% do total da população enquanto em 2000 esse percentual era de 46,7%. Esses números ainda fazem do DF a unidade da federação com maior percentual de pessoas não naturais. De

acordo por Boccucci (1998) as áreas de maior fluxo migratório têm-se afirmado com a prevalência da região Nordeste e dos estados de Minas Gerais e de Goiás. Num primeiro momento, o fluxo migratório estava vinculado ao intensivo processo de construção da nova capital federal, e era oriundo predominantemente do campo para trabalhar com mão de obra não especializada na construção civil. Logo após a inauguração, além dos trabalhadores que buscavam emprego na construção civil, no comércio e na prestação de serviços vinculados a consolidação da vida urbana da nova capital, os servidores públicos passaram a ser transferidos para Brasília, conforme relata Farias (2008).

Até a década de 80 o processo de migração foi intensificado, conforme se observa na Tabela 3, gerando um desorganizado e não previsto crescimento urbano, que foi direcionado pelo governo para as chamadas cidades-satélites. Tais cidades apresentavam infra-estrutura urbana muito inferior à do Plano Piloto, e se destinavam à população, em geral, de menor poder aquisitivo. Nesse sentido, Antunes (2004) afirma que Brasília reproduziu o processo de segregação e exclusão espacial da população de baixa renda das demais cidades brasileiras.

Nos anos 80 houve uma redução nos movimentos migratórios para o DF, redirecionado para a região do entorno do DF. Apesar disso, existia uma forte pressão por moradia, com a expansão de novos loteamentos irregulares e adensamento populacional em diferentes pontos do DF.

TABELA 3 - CRESCIMENTO POPULACIONAL DO DF – POR DÉCADA

	Censo 1960	Censo 1970	Censo 1980	Censo 1990	Censo 2000	Censo 2010
Número de Habitantes	140.164	537.492	1.176.908	1.601.094	2.051.146	2.570.160
Taxa de Crescimento		383,50%	119,00%	36,00%	28,10%	25,30%
Fonte: IBGE - Censo Demográfico DF						

No final dos anos 80 e da década de 90, o GDF promove a distribuição de lotes semi urbanizados, no bojo do processo de conquista da sua autonomia política, como será detalhado a seguir. A versão preliminar do Plano Distrital de Habitação de Interesse Social – PLANDHIS de maio de 2012, elaborado pela Secretaria de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano do DF, apresenta o seguinte diagnóstico:

Governos anteriores priorizaram a distribuição de lotes mal urbanizados, sem, entretanto, primar por uma rigorosa seleção dos contemplados ou mesmo assegurar que os atendidos tivessem condições de consolidar no lote um atendimento habitacional completo.

Os ciclos de distribuição de lotes como solução de moradia produziram diversas distorções desde a sua origem, quando a distribuição era promovida pelos órgãos ligados ao serviço social sem a participação dos órgãos que lidavam com a questão habitacional.

Se por um lado à farta distribuição de terra comprometeu o desenvolvimento urbano do Distrito Federal, por outro, é fácil perceber que não foi o suficiente para diminuir o déficit, o que pôde ser facilmente constatado por dados oficiais que apontam o DF como a Unidade da Federação onde o maior número de pessoas, em termos percentuais, não é proprietária do lugar onde vive. (SEDHAB, 2012)

Percebe-se o conteúdo clientelista e casuístico dos programas de distribuição de lotes para a população de baixa renda, implementados pelo GDF, tendo a frente o Governador Joaquim Roriz.

2.2 Evolução político/administrativa e dos movimentos sociais no Distrito Federal

A autonomia política do Distrito Federal não estava prevista em sua concepção original. Segundo a Constituição Federal de 1946 em seu art. 26, o DF deveria ser administrado por prefeito nomeado pelo Presidente da República, sendo necessária a aprovação do nome proposto pelo Senado Federal. O prefeito poderia ser demissível *ad nutum*. Além disso, estava prevista a existência de uma Câmara Legislativa eleita pelo povo que, no entanto, não foi criada.

Segundo Antunes (2004), desde sua construção até o golpe de 1964, Brasília viveu um processo ascendente de participação e organização popular, a exemplo do que ocorreu no restante do país. Borges (2009) aponta que os primeiros movimentos sociais se vinculavam a questão da moradia, urbanização, reivindicações trabalhistas, em razão das péssimas condições de trabalho, fazendo surgir o movimento sindical. Em um segundo momento, o motivo da insatisfação foi o crescimento do desemprego, motivado pela redução das obras e o constante aumento da população. Formaram-se movimentos populares como associações de moradores e de funcionários públicos e varias organizações sindicais. O regime militar sufocou os movimentos populares e sindicais nascentes.

Conforme aponta Borges (2009) ainda na década de 60, Brasília teve diversas manifestações em defesa da democracia, como o movimento na crise da renúncia do Presidente Jânio Quadros, onde as categorias pediam a posse do Vice João Goulart e queriam indicar um morador de Brasília para ocupar a prefeitura.

Para Jaccoud, citada por Borges (2009), em estudo das manifestações populares nos primeiros anos da capital:

A memória da cidade e de suas lutas, imbuída das figuras míticas do candango, do pioneiro, e do desenvolvimento, está também cercada de imagens referentes à luta pela ocupação do espaço, seja este conceito referido ao espaço físico e urbano e à segregação dele decorrente, seja à hierarquia social aqui construída e suas oportunidades socioeconômicas. (...)

É assim que, buscando maior igualdade social e também maior democratização do Estado e do sistema político, as lutas populares travadas nos primeiros anos de vida

de Brasília fazem emergir as ambigüidades e contradições da cidade, como também do modelo político e social do país. (JACCOUD, 1998, p. 168).

Na Constituição Federal de 1967, a previsão de uma Câmara Legislativa eleita pelo povo deixa de existir, cabendo ao Senado Federal assumir o papel do Legislativo do DF. Já a Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, altera a estrutura administrativa do DF, transformando-o em Governo do Distrito Federal, mas manteve a forma de nomeação do Governador pelo Presidente da República, agora sem a necessidade de aprovação do Senado Federal.

Para Borges (2009), a imagem que o governo militar queria de Brasília era a de cidade submissa, fiel ao seu exercício burocrático e institucional, para o qual foi criada. Mas, a população do DF não cumpriu essa expectativa, resistindo à ditadura, em espaços como a Universidade de Brasília, e em outros movimentos sociais para reivindicar direitos. No início dos anos 80, inicia-se a reestruturação dos sindicatos, diretórios acadêmicos, associações e organização dos partidos políticos. A conquista da autonomia política era tema presente em nas mobilizações dos setores mais progressistas de Brasília e mesmo em alguns segmentos conservadores.

Borges (2009) relata ainda que, após mais uma tentativa frustrada de aprovar propostas de emenda Constitucional que garantisse a autonomia política do DF, o movimento tomou outro rumo:

A partir dessa derrota foi formado o Comitê pelo voto no DF, que reunia entidades que já vinham se manifestando nas galerias do Congresso, e resultou no primeiro comício público ainda durante o regime militar, no ano de 1981, na Praça dos Artistas no Setor Comercial Sul, com a presença dos Deputados Ulysses Guimarães, Tancredo Neves, Luís Inácio da Silva e Leonel Brizola. Foi marcante a presença da imprensa, porém a polícia foi convocada para vigiar o movimento. (BORGES, 2009, p. 38)

No bojo do processo de redemocratização do Brasil, a população de Brasília participa ativamente na Campanha Diretas Já em 1983/1984. Mas, apesar da emenda não ter sido aprovada, todo esse movimento de mobilização promoveu acúmulo de capital político e organizativo potencializando o movimento pela autonomia política do Distrito Federal.

É bom lembrar que havia eleição em Brasília, mas não eleição de Brasília. O eleitor de outros estados exercia o direito de voto em quem governaria seu estado de origem, conforme relata Araújo (1990). A indignação dos cidadãos de Brasília por não poder exercer o direito de votar em seus representantes cria um forte movimento emancipatório, sendo construindo o Comitê pela Representação Política no DF, composto por partidos políticos e entidades da sociedade civil. Nesse contexto de abertura política é aprovada a Emenda

Constitucional nº 25, de 1985, que garantiu representação para Brasília na Assembleia Nacional Constituinte. Assim, nas eleições de 1986, pela primeira vez foram eleitos os representantes do DF para o Senado e para a Câmara Federal.

A eleição foi bastante disputada, com 22 partidos e 240 candidatos. O PMDB foi o grande vitorioso, elegendo 04 deputados federais e 02 senadores. O PFL elegeu 3 deputados e o PCB apenas 1. A outra vaga do Senado Federal ficou com o PDT. Vale lembrar que o candidato ao Senado pelo PT, Lauro Campos, foi o segundo mais votado, mas não se elegeu por não utilizar o instituto da sublegenda, que permita que concorressem ao mesmo cargo majoritário mais de um candidato pelo mesmo partido político, computando-se o conjunto dos votos para a legenda partidária.

Segundo Araújo (1990), com o advento da Nova República, os partidos políticos passaram a disputar de forma acirrada o cargo de Governador do DF. O processo constituinte já apontava para mudanças efetivas na nova Constituição em relação à autonomia política do DF. A mobilização da população, sob a coordenação do Comitê pela Representação Política do DF, repercutiu no âmbito do processo constituinte, e em 1988 a nova Constituição Federal garantiu a autonomia política do DF, com a eleição de um governador e de uma Câmara Legislativa.

Na perspectiva do início do processo eleitoral, em 1988 o Presidente José Sarney nomeia Joaquim Roriz, um político com formação e visão paroquiais (Testa, 2007) e até então Vice-Governador do estado de Goiás, que ficou no cargo até março de 1990, portanto há apenas 7 meses da 1ª eleição para governador. Segundo Pereira (2010) ao ser questionado sobre o que tinha a ver com Brasília, Roriz respondeu: “Vocês é que não sabem! Isso aqui tudo era fazenda do meu pai!”. Em outro momento citado em entrevista de Roriz à Antunes, ele conta que logo após as eleições de 1990, seu sogro brinda “Á saúde do meu genro (...) (e completou) até que eu arrumei um capataz para tomar conta da minha fazenda” e aí foi uma grande gargalhada” (Antunes 2004, p.132). Ainda de acordo com Antunes (2004) parte das terras do DF eram de fazendas desapropriadas do pai e do genro de Roriz.

A partir dessa convicção, a terra pública do DF virou objeto de manipulação política em todos os mandatos de Roriz.

Segundo Relatório sobre Qualidade de Vida no DF:

Quando assumiu o governo, ainda em caráter biônico, e decidiu retirar 64 invasões e favelas que se concentrava no Plano Piloto, Roriz ofereceu lotes para as 130 mil famílias desalojadas e, com isso, diversas cidades foram construídas. Samambaia, atualmente com cerca de 200 mil habitantes, é a maior cidade surgida nesse processo. Joaquim Roriz, arvorado de "pai dos pobres", transferiu seu título de

eleitor para lá e converteu Samambaia em seu principal reduto político na periferia de Brasília. (UNB, 2007)

Em outubro de 1990 o DF teve sua primeira eleição para governador e para 24 deputados distritais além da representação federal com oito deputados e um senador. Joaquim Roriz foi eleito governador e deu continuidade a sua política clientelista de doação de lotes dando origem a mais 04 cidades satélites. Adotando práticas do coronelismo, criou assim, diversos "currais eleitorais", e, para reforçar tal fidelidade distribuiu cestas básicas, pão e leite, robustecendo desta forma a pobreza política, conforme descreve o já citado Relatório.

Para Testa, o estilo de governo de Joaquim Roriz caracterizou-se:

(...) por um discurso populista, próprio das oligarquias brasileiras; práticas assistencialistas, com o intuito de atrair os pobres; obras faraônicas para atender a interesses dos empreiteiros mais do que às necessidades da sociedade; cooptação da mídia local, mediante compra de espaços para publicidade institucional; aquisição de empresas de comunicação por agentes e aliados do governo. (TESTA, 2007, p.1)

Ainda de acordo com Testa (2007), Roriz governou sem oposição e sem fiscalização dos jornalistas, além de neutralizar, por meios ilícitos, outras instâncias do Estado, passando ao largo de dezenas de processos contra ele.

Em todo esse processo as forças políticas mais a esquerda também apresentaram crescimento no DF. As eleições para Presidente da República em 1989 espelham esse crescimento. Nos dois turnos Lula, candidato do PT, ficou em primeiro lugar no DF. Segundo o TRE-DF, Lula recebeu 451.780, enquanto Collor recebeu 268.962 votos.

Desde a primeira eleição para governador, essas duas forças políticas se consolidam como referências aglutinadoras dos demais grupos políticos. A disputa era entre o vermelho do PT, vinculado ao segmento mais organizado da cidade, ao funcionalismo público, e o azul de Roriz, voltada a periferia da cidade, para o segmento politicamente mais desorganizado. A partir das eleições de 2002 começa a se tornar visível a chamada 3ª via, representada pelo grupo de José Roberto Arruda.

Mas, de acordo com Testa (2007), os representantes dessas três grandes correntes políticas sempre disputaram o jogo político no Distrito Federal. A primeira corrente está vinculada aos interesses das oligarquias goianas, detentoras de grande patrimônio fundiário e praticantes de uma política coronelista e retrógrada, pautadas no clientelismo e na corrupção. A segunda corrente agrega representantes dos sindicatos, dos servidores públicos, dos movimentos sociais e outros, enquanto, o terceiro grupo representa basicamente os interesses do poder econômico local, com destaque para a área imobiliária/construção civil, transporte público.

A título de exemplo, são citados dois empresários do DF, com forte envolvimento na política do DF. Paulo Octávio, ex-Vice Governador, deputado federal, senador, fundou em 1975 a Paulo Octávio Investimentos Imobiliários. Atualmente, a empresa lidera uma holding composta por 20 empresas, incluindo construtora, seis hotéis, imobiliária, três shoppings, corretora de seguros, uma concessionária, quatro emissoras de rádio e 50% do capital acionário de um canal de TV.³ Já Luiz Estevão, deputado distrital e senador cassado, mas que continua com forte influencia na política local, começou aos 18 anos a trabalhar na revendedora de pneus do pai adotivo. Anos depois ampliou os negócios em agropecuária, construção civil, revenda de automóveis e pneus, estação de rádio, e até banco de investimentos. Reunidas no chamado Grupo Ok, tornou-se um dos maiores empresários do Distrito Federal.⁴

A Tabela a seguir apresenta o histórico das disputas eleitorais ao cargo de governador do DF, demonstrando a participação dos três grupos citados por Testa (2007).

TABELA 4 - PRINCIPAIS CANDIDATOS AO GDF E RESULTADOS ELEITORAIS NO 1º E 2º TURNOS – 1990-2010

Eleições	Principais Candidatos	1 turno	2 turno
1990	Joaquim Roriz(PTR)	55,50%	
	Carlos Saraiva(PT)	20,30%	
1994	Cristovam Buarque(PT)	39,60%	51,03%
	Valmir Campelo(PTB)	37,20%	43,66%
1998	Cristovam Buarque(PT)	42,70%	48,26%
	Joaquim Roriz(PMDB)	39,20%	51,74%
2002	Joaquim Roriz(PMDB)	43,00%	50,60%
	Geraldo Magela(PT)	39,20%	49,40%
	José Roberto Arruda(PSDB)	17,83%	
2004	José Roberto Arruda(DEM)	50,38%	
	Maria de Lourdes Abadia(PSDB)	23,97%	
	Arlete Sampaio (PT)	20,93%	
2010	Agnelo Queiroz(PT)	48,41%	66,10%
	Wesliam Roriz(PSC)	31,50%	33,90%

Fonte: TSE

³http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL1502149-5601,00_SAIBA+MAIS+SOBRE+PAULO+OCTAVIO.html.

⁴ http://pt.wikipedia.org/wiki/Lu%C3%ADs_Estev%C3%A3o.

Na eleição de 1994, o candidato de Roriz, Valmir Campelo, perdeu as eleições para Cristovam Buarque que liderava a Frente Brasília Popular (PT, PSB, PDT, PCdoB, PCB, PMN). Nesse breve “intervalo democrático-popular” como avalia Pereira (2010), entre 1995 e 1998, foram implantadas um conjunto de políticas públicas bem avaliadas pela população como Paz no trânsito; Bolsa-escola; Saúde em casa; Paz nas ruas e Orçamento participativo e que buscavam inverter as prioridades e mudar a cultura política local. A tabela 5, a seguir, mostra dados de pesquisa realizada pelo Núcleo de Pesquisas da CODEPLAN⁵, em fins de 1997 e início de 1998, citada por Soares (2000), demonstrando a avaliação da população de algumas áreas de políticas públicas nos governos Roriz e Cristovam.

TABELA 5– AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NOS GOVERNOS RORIZ E CRISTOVAM, SEGUNDO ÁREA TEMÁTICA -1997/1998

Área de política pública	Quem fez mais nesta área pelo Distrito Federal ?		
	Roriz	Cristovam	Outras respostas
Violência no trânsito	9%	66%	25%
Educação	25%	49%	34%
Transporte Público	17%	33%	50%
Saneamento básico e urbanização	25%	31%	44%
Segurança pública	20%	30%	50%
Metrô	44%	18%	38%
Emprego e Renda	20%	14%	66%
Habitação	53%	13%	34%
Funcionários públicos	22%	11%	67%
Fonte: CODEPLAN - Núcleo de Pesquisas			

Mas apesar do governo Cristovam ter sido bem avaliado em várias áreas, e contar com 80% de aprovação, não conseguiu se reeleger, dada a influência do poder econômico local, além de questões inerentes ao próprio governo. As relações com a Câmara Legislativa eram tensas, pois o governo estava em minoria, e a oposição era vigorosa. Na avaliação de Pereira(2010) não houve tempo suficiente para amadurecer a experiência democrática e popular de gestão:

Os resultados colhidos pela população – e pelo governo – não se viabilizaram como instrumentos eficazes para a disputa política que se seguiu, em alguma medida por

⁵ Pesquisa de opinião realizada através de amostra domiciliar aleatória estratificada por região administrativa e por nível de consumo de energia, com base na lista de consumidores.

falta de solidez dos vínculos entre o Governo Democrático Popular e a base social beneficiada. Ela foi mais destinatária do que protagonista do processo. E optou, no final por trazer o Roriz de volta. (PEREIRA, 2010, p. 1)

Assim, Roriz foi eleito em 1998 e reeleito em 2002. Posteriormente elegeu-se senador nas eleições de 2006, mas em julho de 2007 renunciou ao mandato devido a denúncias de corrupção. A tabela 6 a seguir, sintetiza a carreira política de Roriz no DF.

TABELA 6 – HISTÓRICO DA CARREIRA POLÍTICA DE JOAQUIM RORIZ NO DF

Cargo	Mandato	Período
Governador	1º	de 17 de outubro de 1988 até 15 de março de 1990
	2º	de 1º de janeiro de 1991 até 1º de janeiro de 1995
	3º	de 1º de janeiro de 1999 até 1º de janeiro de 2003
	4º	de 1º de janeiro de 2003 até 31 de março de 2006
Senador	1º	de 1º de fevereiro de 2007 até 4 de julho de 2007 ⁽¹⁾

Fonte: TSE

Outro político que faz parte da história de Brasília, representante da terceira via já citada, é José Roberto Arruda. Arruda assumiu vários cargos importantes nos 02 primeiros mandatos de Joaquim Roriz. Entre eles, ocupou a Secretária de Obras, quando iniciou a construção do metrô de Brasília, alvo de investigação do Ministério Público Federal. Em 1994, com o apoio de Joaquim Roriz, foi eleito senador pelo antigo PP. Em 1995 rompeu com Joaquim Roriz e ingressou no PSDB. De 1996 a 1999 foi líder da bancada do PSDB no Senado e de 1999 a 2001 líder do governo FHC no Senado. Segundo Soares(2012), nesse papel, participou do abafamento de diversos escândalos do governo FHC(CPI dos Bancos, Escândalo do TRT envolvendo o Secretaria geral da Presidência da Republica, abafou a criação da CPI do sistema financeiro, CPI da compra de votos para aprovação da emenda da reeleição, CPI sobre os grampos no BNDES, entre outros)

Em 1998, ainda com mais 04 anos de mandato a senador, foi candidato ao governo do Distrito Federal pela primeira vez, tendo sido derrotado por Joaquim Roriz .

Em 2000, ocorre cassação do Senador Luiz Estevão eleito pelo DF, acusado pela CPI do Judiciário de envolvimento no desvio de verbas públicas da construção do Tribunal Regional do Trabalho (TRT), em São Paulo. Os movimentos sociais, as entidades de classe e os partidos políticos de esquerda de Brasília mais uma vez tiveram um papel fundamental no processo, promovendo grande mobilização da população do DF, exigindo a cassação do então

senador e reivindicando ética na política. Luiz Estevão foi o primeiro parlamentar da história do Senado Federal brasileiro a ser cassado.⁶

Nesse episódio, o então Senador Arruda se destacou no cenário político nacional pela violação do painel eletrônico do Senado. Para evitar uma possível punição, por quebra de decoro parlamentar, renunciou ao cargo. Foi afastado do PSDB e ingressou no PFL, voltando a se aproximar do grupo político de Roriz. Na eleição seguinte, em 2002, Arruda lançou-se candidato a deputado federal. Admitiu ter cometido um "erro" e pediu nova chance a Brasília. Arruda foi eleito o deputado federal mais votado do Distrito Federal e o mais votado do país em termos proporcionais.⁷

Nas eleições de 2006, Arruda forma uma chapa tendo Paulo Otávio como Vice-governador, um dos maiores empresários e proprietários imobiliários do DF. Essa chapa é eleita em primeiro turno. Segundo Pereira (2010):

A vitória de José Roberto Arruda e Paulo Otávio – da Aliança PSDB/DEM – significou a vitória de uma concepção privatista na condução dos assuntos públicos derivada da hegemonia ideológica neoliberal, naquele momento vivendo momentos de quase histeria face ao segundo confronto com a perspectiva democrática e popular iniciada com o primeiro mandato do Presidente Lula. (PEREIRA, 2010, p.1)

Com a bandeira da “eficiência”, do “choque de gestão”, da “modernização gerencial”, da “transparência”, a eleição dessa chapa não correspondia exatamente a um processo de continuidade do clientelismo rorizista, e para alguns analistas⁸, pressupunha a vontade do eleitorado em romper com as práticas políticas disseminadas por Joaquim Roriz.

Já para Pereira (2010) tratava-se de uma aliança entre a Nova Direita neoliberal e a Velha Direita oligárquica assentada na apropriação privada do bem público, mediante o suborno da maioria dos parlamentares da Câmara Legislativa, conforme se constatou na operação Caixa de Pandora.

O discurso oficial pode ser expresso nesse trecho de artigo publicado pelo GDF: “Há apenas seis meses à frente do Governo do Distrito Federal, José Roberto Arruda vem conseguindo imprimir em sua gestão duas fortes marcas: legalidade e eficiência.” (GDF, 2007).

⁶ http://pt.wikipedia.org/wiki/Lu%C3%ADs_Estev%C3%A3o.

⁷ http://pt.wikipedia.org/wiki/Jos%C3%A9_Roberto_Arruda.

⁸ Relatório Sobre Qualidade de Vida no DF, com base na pesquisa feita com 955 pessoas de todo o DF, feita por alunos do Curso de Partidos Políticos e alunos do Curso de Pesquisa e Comportamento Político, ambos do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, sob orientação do Professor, Doutor Ricardo Caldas no segundo semestre de 2007.

A operação Caixa de Pandora, também conhecida como “Escândalo do Mensalão do DEM do DF”, teve início a partir de um processo de delação premiada, onde Durval Barbosa, que ocupou cargos de confiança nos governos Roriz e Arruda, aceitou colaborar com a Polícia Federal. A partir de seus depoimentos, gravações telefônicas, vídeos e da farta documentação apreendida, ficou evidente a relação de promiscuidade entre o público e o privado presente nos bastidores do governo e na relação com a Câmara Legislativa. Esse grande esquema de corrupção no Distrito Federal foi deflagrado pela Polícia Federal em novembro de 2009. Segundo inquérito da Polícia Federal, as empresas interessadas em conseguir contratos na gestão de Arruda pagavam um pedágio, que era dividido entre ele, o vice-governador, Paulo Octávio, secretários e assessores. Além disso, o governador pagava "mesada" a vários deputados distritais. O Inquérito também relaciona ao suposto esquema de corrupção Leonardo Bandarra, ex-chefe do Ministério Público do DF, e da promotora Deborah Guerner, acusados de cobrar propina para vazarem dados sigilosos. Instalou-se no DF uma grave crise institucional envolvendo o Poder Executivo, o Poder Legislativo e o Ministério Público.

Mais de dez pedidos de impeachment foram protocolados na Câmara Legislativa. O movimento Fora Arruda e Toda a Máfia, envolveu vários setores da sociedade, indignados e constrangidos com tudo o que estava sendo divulgado. O movimento estudantil teve um papel de destaque em todo o processo, tendo inclusive criado um fato político importante ao invadir a Câmara Legislativa por vários dias.

Após uma tentativa de obstrução da justiça o Governador José Roberto Arruda foi preso, sendo também o primeiro caso na história do Brasil que um governador teve sua prisão decretada, ainda que preventiva. O Governador foi cassado pelo TRE por infidelidade partidária. Paulo Otavio assume como governador e logo após renuncia ao cargo. O presidente da CLDF assume interinamente o Governo e conduz um processo de eleição indireta de um governo para um mandato tampão até as eleições de outubro de 2010. Em apenas dois meses 04 pessoas ocuparam o cargo de Governador do DF. Segundo Pereira:

A sociedade perplexa assistiu a um espetáculo humilhante que pôs a nu o submundo do tráfico de influência, do suborno, da traição, da mesquinha, do arrivismo, da delação, das pequenas vinganças, do roubo puro e simples em que se converteu o exercício do poder político no Distrito Federal. (PEREIRA, 2010, p.1)

Vale lembrar que em 11 de fevereiro de 2010 o procurador-geral da República, Roberto Gurgel, protocolou pedido de intervenção federal no Distrito Federal, alegando que "grande parte dos deputados distritais está envolvida. Portanto, o Legislativo, a quem compete a responsabilização do governador, não tem a condição mínima de fazer isso";

que havia uma “verdadeira organização criminosa” no governo do Distrito Federal e “indícios fortíssimos” de um esquema de apropriação de recursos públicos.

A Secretaria de Pesquisa e Opinião Pública do Senado Federal/DataSenado realizou Pesquisa por telefone de 5 a 18 de março de 2010, que procurou verificar qual era a opinião das pessoas sobre a necessidade da realização de uma intervenção do governo federal no sistema político e administrativo da Capital. Foi informado aos entrevistados que, com a intervenção do governo federal, o Presidente da República poderia indicar uma pessoa não-eleita para assumir o papel do governador e, ainda, fechar a Câmara Distrital. Para 59% a intervenção seria necessária, 37 % a consideravam desnecessária e 4% disseram não saber ou não responderam. Mas, no dia 30 de junho de 2010 o pedido foi julgado pelo STF, que decidiu contra a intervenção federal no DF.

Em agosto de 2010 a Polícia Federal concluiu o relatório final da Operação Caixa de Pandora, que aponta o ex-governador José Roberto Arruda como chefe de uma organização criminosa para desviar recursos públicos por meio de empresas contratadas por seu governo. O governo Arruda procurou transformar o DF no império da especulação imobiliária, submetendo o Plano Diretor de Ordenamento Territorial aos interesses dos grandes grupos econômicos

2.3 Eleições 2010 no Distrito Federal

Antes da divulgação da Operação Caixa de Pandora, em setembro de 2009, Roriz rompe com PMDB, se filia ao PSC e se lança candidato ao Governo do DF. No entanto, após várias tentativas frustradas de manter sua candidatura perante a justiça eleitoral, Roriz desistiu de concorrer e sua esposa, Weslian Roriz, concorreu em seu lugar.

Por outro lado foi costurada uma ampla coligação partidária tendo como base o PT e seu histórico opositor o PMDB, agora sem a presença de Roriz, a Coligação Novo Caminho (PT, PPL, PCdoB, PSB, PDT, PMDB, PTB, PRB, PHS, PTC, PRP, PPS). As eleições de 2010 foram realizadas no meio dessa crise institucional, em um clima de grande indignação da população, o que favoreceu a chapa formada por Agnelo Queiroz(PT) como candidato a governador e Tadeu Fillipeli(PMDB) a vice-governador, que foi eleita com 66,1% dos votos.

Desde o início de seu governo, um clima de denúncias contra o Governador Agnelo Queiroz tem preponderado. O Governador é alvo de inquérito criminal no Superior Tribunal de Justiça (STJ) por suspeita de irregularidades no Ministério do Esporte (2003-2006) e,

depois, como diretor da Agência de Vigilância Sanitária (2007-2010). Além disso, é alvo de investigação da CPMI que está investigando as atividades de Carlinhos Cachoeira.

Em artigo publicado em 16/05/2012 o governador Agnelo Queiroz afirma que a situação em que encontrou o DF — com serviços públicos à beira do caos, afundado em dívidas e inadimplência, com várias obras paralisadas — era o resultado de uma gigantesca engrenagem institucional capturada pelo crime. Os tentáculos dessa engrenagem envolveriam empresários, políticos e prepostos em veículos de comunicação. A Operação Monte Carlo, da Polícia Federal, revela entre os interesses desse grupo no DF o lixo e a bilhetagem eletrônica nos serviços de transporte. Mas, ressalte-se que o grupo de Carlinhos Cachoeira não conseguiu alcançar seus objetivos nessas áreas. Segundo o governador, inconformados, os setores investigados decidiram tramar sua queda, iniciando um processo de desconstrução de sua reputação pessoal, criando um clima artificial de denúncias e de acusações contra sua pessoa com o intuito claro de desestabilizar o governo, até que se atinja o objetivo final de tirá-lo do governo.⁹

A Comissão Parlamentar de Inquérito Mista CPMI que investiga as relações do contraventor Carlos Cachoeira com agentes públicos e privados, convocou o Governador Agnelo Queiroz para depor no dia 13 de junho de 2012, ocasião em que o governante reafirmou os elementos elencados acima.¹⁰

Para alguns analistas políticos, seu depoimento foi convincente, mas esse episódio, independente de sua conclusão, fragiliza mais uma vez os laços de confiança e credibilidade da população de Brasília em seus representantes.

2.4 Considerações Finais

Este capítulo objetivou traçar um panorama geral da construção da cultura política do DF, de forma a buscar compreender o processo que resultou no desenho e na forma de atuação do Poder Legislativo no DF.

Na sua curta história de autonomia política, apenas seis eleições para governador, Brasília elegeu por 03 vezes Joaquim Roriz, que antes havia assumido além de mandato biônico e que pode ser caracterizado como representante da velha direita oligárquica e uma vez José Roberto Arruda, representando a nova direita neoliberal – ambos assentados na

⁹ Queiroz, Agnelo. Resistindo ao crime organizado. 16/05/2012, no *Correio Braziliense*.

¹⁰ 31/05/2012 - 10h49 CPIs Marcados depoimentos de governadores de Goiás e DF na CPI do Cachoeira- Agência Senado.

apropriação privada do bem público. Do outro lado do espectro, foram eleitos, Cristovam Buarque e Agnelo Queiroz, ambos do PT, mas no caso deste último encabeçando uma ampla coligação.

Como visto anteriormente, um dos elementos chaves para entender o processo político em Brasília, se vincula a disponibilidade de terras públicas e seu uso pelo estado, subordinando interesses públicos aos privados e a uma lógica clientelista, através da doação lotes para moradia a uma expressiva massa de migrantes atraídos para o DF, que na impossibilidade de se fixarem em Brasília se instalaram em seu entorno, criando um cinturão de pobreza.

A lógica perversa desse modelo do fazer político que predominou em Brasília, contribuiu para produziu uma realidade de forte concentração de renda e desigualdade social, revelando a ausência de compromisso com um processo de desenvolvimento cidadão e inclusivo.

Um outro lado do processo político, se reafirma através do movimento estudantil secundarista e universitário, as fortes organizações sindicais, especialmente vinculadas ao setor público federal e distrital e ao setor financeiro, as entidades de classe, os vários movimentos sociais, como movimentos de mulheres, LGBT, os movimentos pela transparência e contra a corrupção, as associações comunitárias, as organizações não-governamentais e tantos outros, também fazem parte dessa história.

É nesse contexto de cultura política que o Poder Legislativo se situa, refletindo toda essa dinâmica política, como será visto nos próximos capítulos.

CAPÍTULO 3

O PODER LEGISLATIVO NO DF

A Constituição Federal de 1946 em seu art. 26 previa a existência de uma Câmara Legislativa eleita pelo povo, e no art. 11, §2º das Disposições Transitórias estabelecia a eleição de 50 vereadores. Mas, no bojo das medidas adotadas quando da criação de Brasília, nenhuma providência foi tomada relativamente a criação do Poder Legislativo local.

Em 1961, a Emenda Constitucional nº 3, em seu art. 3º, estabelecia competência do Congresso Nacional para "fixar a data das primeiras eleições de representantes do Distrito Federal ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados e à Câmara do Distrito Federal, e exercer, até que esta se instale, a função legislativa em todos os assuntos da competência do Distrito Federal." O caráter transitório da Comissão do DF no Senado Federal deixa de existir na Constituição Federal de 1967 com a exclusão da previsão de uma Câmara Distrital eleita pelo povo, cabendo ao Senado Federal assumir o papel do Legislativo do DF. O art. 16 parágrafo 1º das Disposições Transitórias da Constituição Federal de 1988, mantém tal função no Senado Federal, através da Comissão do DF, composta por sete senadores, que exerceu esse papel por 28 anos, portanto, até 1990. Ou seja, a população de Brasília foi representada nesse período por Senadores que em grande parte não conheciam sua realidade e suas necessidades.

A autonomia política do DF foi conquistada com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que, no parágrafo 1º do art. 32, atribui ao DF um caráter híbrido, ao definir como suas competências legislativas as reservadas aos Estados e Municípios. Já o parágrafo 2º define que a eleição de governador e dos deputados distritais coincidirá com as eleições de governadores e deputados estaduais, para mandato de igual duração, portanto de 4 anos. Ao DF também se aplica o disposto no art. 27, definindo, assim que a Câmara Legislativa será composta por 24 deputados distritais.

3.1 Elementos da curta história da Câmara Legislativa do DF

A primeira eleição para deputado distrital ocorreu em 1990 e em 1º de janeiro de 1991 os deputados distritais eleitos tomam posse, sendo instalada a Câmara Legislativa do Distrito Federal - CLDF, 30 anos após a inauguração de Brasília.

O quadro a seguir apresenta a composição partidária no momento da eleição e sua configuração ao final de cada uma das seis legislaturas:

QUADRO 1 - NÚMERO DE DEPUTADOS DISTRITAIS, SEGUNDO OS PARTIDOS POLÍTICOS, NO INÍCIO E AO FIM DE CADA LEGISLATURA 1990 – 2010

	1ª		2ª		3ª		4ª		5ª		6ª	
Colunasi	1991	1994	1995	1998	1999	2002	2003	2006	2007	2010	2011	Até jul/2011
PT	5	5	7	6	5	5	5	6	4	4	5	5
PCdoB	1	1					1	0				
PSB					1	1	1		1	0	1	1
PDT	3	1	2	3	1	0	0	1	1	1	1	1
PPS	1	1	1		1	1	1	1	1	1	2	2
PSDB	1	3	2	2	2	2	1	0	2	2	1	0
PMDB	0	5	1	9	5	6	5	8	3	2	2	2
PL	2	1	1	1	2	0	2	1	1			
PP			7	0					1	1	1	1
PTB			1	2	2	3	1	0	2	2	1	1
PRN			1	0								
PFL	1	0	1	0	2	2	2	3				
PPB	0	4	0	1	1	1	2	0				
PDC	1	1										
PST	1	0										
PTR	4	1										
PRP	1	1							1	1		
PSL	1	0										
PSC	1	0			1	0					1	0
PDS	1	0										
PSD					1	3	3	0				4
PRONA							0	2	1			
DEM							0	1	4	4	2	0
PSL									1		1	1
PMN									1	1	1	
PT do B											1	1
PTC											1	1
PR										3	1	1
PRB										1	1	1
PPL												2
PRTB											1	0
Sem Partido								1		1		
TOTAL	24	24	24	24	24	24	24	24	24	24	24	24
Partidos com Representação	14	10	10	7	12	9	11	9	14	12	17	12

Fonte: TSE e CLDF

Alguns aspectos chamam a atenção. Primeiro a fragmentação partidária da Câmara, realidade presente nos legislativos brasileiros, e a constante reconfiguração, com troca de legendas e realinhamentos, dentro de um mesmo espectro político, no decorrer dos mandatos, variando de 7 a 17 partidos com representação na CLDF. Destaque para a atual legislatura com 17 partidos, sendo que 13 partidos elegeram um parlamentar cada.

A tabela 7 indica o número efetivo de partidos eleitorais em unidades da federação selecionadas nas respectivas assembleias legislativas. Observa-se em todo o período analisado que o DF apresenta NEPs sempre acima da média nacional. Segundo o cientista político João Paulo Peixoto, “essa fragmentação exagerada não é boa. São muitos partidos sem identificação ideológica clara e que se pautam pelo pragmatismo”.

Tabela 7 NÚMERO EFETIVO DE PARTIDOS POLÍTICOS ELEITORAIS (NEPE), POR UNIDADES DA FEDERAÇÃO SELECIONADAS PARA ASSEMBLÉIAS LEGISLATIVAS (1990-2010)

UF	1990	1994	1998	2002	2006	2010
SP	8,4	7,2	8,8	8,3	8,0	7,6
MG	9,8	9,7	10,4	10,1	10,1	13,1
TO	5,1	4,1	4,4	6,7	8,5	8,1
DF	12,1	6,3	10,1	10,3	11,4	17,1
Média	7,0	6,9	7,5	9,5	9,5	11,4

Fonte: Paiva, Batista, Stabile, 2008 e TSE, dados processados por Rebello

Segundo Abreu, tais movimentos de reconfiguração começaram a ocorrer “(...) nos curtos seis meses de deliberações preliminares da Câmara Legislativa (...)” (ABREU, 2007, p 50), e afirma ainda que o governador Joaquim Roriz buscou fortemente o apoio dos Distritais, provocando expressiva migração partidária.

Observa-se que do ponto de vista partidário o PT é a força política mais estável nas seis legislaturas, enquanto o PMDB passa por oscilações significativas no número de deputados, no decorrer das legislaturas.

As forças mais a esquerda – PT, PCdoB e PSB – foram representadas por 5 a 7 parlamentares no período analisado enquanto as forças mais conservadoras, articuladas em torno do PMDB (PPB, PTB, PP, DEM, PFL, etc.) de 12 a 17. Já o PDT, o PPS e o PSDB eram representados por 2 a 5, mas não chegavam a formar um bloco, se aliando na maioria das legislaturas à base governista.

Na segunda legislatura (1995-1998) o quadro partidário apresentou-se um pouco menos pulverizado do que anteriormente, com 10 partidos representados na Câmara. O PP elegeu 7 deputados distritais, o que pode ser explicado especialmente pela eleição do empresário Luiz Estevão que sozinho teve 46.205 votos, representando 6,84% dos votos válidos, enquanto o 2º colocado teve 14.282. O PT também elegeu 7 parlamentares, devido especialmente ao expressivo voto de legenda do PT, com 59.679 votos, 8,83% do total dos votos válidos. Dois partidos elegeram 2 parlamentares cada, e seis partidos elegeram 1 parlamentar cada.

Mesmo com a máquina administrativa nas mãos, o Governador eleito em 1994, Cristovam Buarque do PT, contou com uma oposição muito agressiva na Câmara Legislativa, tendo à frente o então dep. Luiz Estevão, legitimado por sua expressiva votação e apoiado pelo poder econômico local. Segundo análise de Testa (2007) quando a esquerda assumiu o GDF, tentou, mas não conseguiu mudar a lógica da relação entre a Câmara e o poder

Executivo, firmada na primeira legislatura de Roriz, ficando o legislativo subordinado ao poder do capital local.

Com a derrota do PT e a vitória de Roriz se consolida um campo majoritário de base de apoio governista na 3ª e 4ª legislaturas. Para Testa (2007) a relação política de Roriz com a Câmara Legislativa se baseava:

(...) na cooptação e na ameaça, fazendo com que esta funcionasse como uma extensão dos interesses da aliança entre os representantes das oligarquias goianas e do empresariado local, sobretudo da construção civil, da tecnologia de informação, da prestação de serviços ao GDF, e da grilagem de terras e mudança de destinação de áreas públicas, para atender interesses bem pontuais de grupos econômicos e pessoas.” (TESTA, 2007, p. 01)

Ou seja, conforme aponta Barbosa (2001) citado por Volpe (2006), a atuação dos parlamentares até a 4ª Legislatura, se dava a partir de dois blocos, o bloco dos partidários de Joaquim Roriz e de outro lado, os que lhe faziam oposição.

A terceira força representada pelos aliados de Jose Roberto Arruda, eleito para o GDF no 1º turno, aparece de forma destacada na 5ª Legislatura e altera esse quadro. Arruda foi eleito pela coligação Amor por Brasília composta pelos partidos PP, PTN, PSC, PL, PPS, PFL, PMN, PRONA.

Após a crise institucional vivenciada com a cassação de Arruda, a configuração política da Câmara na 6ª Legislatura volta a sofrer alterações, apresentando de fato três grupos: a base governista formada pelo PT e pelo PRB (6 parlamentares), os partidos aliados a partir de negociações pontuais – PSB, PPS, PMDB, PTC, PEN, (14 parlamentares) – e a oposição, constituída de fato pelo PSD (04 parlamentares). A vinculação das forças políticas com Arruda praticamente desaparece e a influência de Roriz diminui sensivelmente.

A tabela 08 apresenta um histórico das taxas de renovação bruta¹¹ da CLDF, em comparação às Assembleias dos estados de Tocantins – uma casa com o mesmo número de deputados criada no mesmo momento que a do DF – de MG, de SP, além do valor médio registrado para o Brasil. Observa-se que enquanto nos demais estados e no Brasil a taxa de renovação cai com o tempo, no DF ela aumenta e permanece em patamares mais elevados que as demais. Vários fatores podem explicar tal comportamento, mas certamente não se pode ignorar a sinalização da sociedade brasiliense quanto à qualidade de seus representantes, que tem apresentado menores taxas de reeleição que os legislativos citados.

¹¹ Taxa de Renovação na Composição da Representação Legislativa (Valores Não Ponderados) - Modo 1: $\frac{(\text{DESIST} + \text{DERROT})}{(\text{TOT})} \times 100$.

TABELA 8 - TAXA DE RENOVAÇÃO BRUTA NA COMPOSIÇÃO DA REPRESENTAÇÃO LEGISLATIVA – ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS 1990-2010

	DF	TO	MG	SP	BRASIL
1990/1994	54,17	62,5	45,45	63,1	59,68
1994/1998	54,17	54,17	46,75	55,32	54,25
1998/2002	66,67	50	48,05	50	51,46
2002/2006	62,5	41,67	48,05	51,06	49,1
2006/2010	58,33 ¹ 62,5 ^{1.1}	33,33 ²	36,36 ³	36,17 ⁴	ND

Fonte: TSE e CLDF.

1.Considera os deputados eleitos

1.1 CLDF Considera os deputados com o cargo ao final da Legislatura

2.Portal CT

3. Portal ALMG

4. ALSP

Nas últimas eleições, a taxa de renovação passa para 58,33%, se considerarmos os deputados eleitos e 62,5%, com 15 parlamentares novos, se consideramos os deputados titulares ao final da legislatura passada. Tal destaque é relevante, considerando as cassações e renúncias de deputados na 5ª Legislatura. Ressalte-se que 03 parlamentares do PT retornaram à Casa após o intervalo de uma legislatura.

Convém lembrar que em 2012 o Dep. Benício Tavares teve seu mandato cassado e em seu lugar tomou posse um parlamentar de 1º mandato. A taxa de renovação passa para 62,5%, se considerarmos os deputados eleitos e 66,67%, com 16 parlamentares novos, se consideramos os deputados titulares ao final da legislatura passada.

3.2 Alguns episódios constrangedores envolvendo parlamentares da CLDF

Com 22 anos de existência, a Câmara Legislativa tem uma história rica em escândalos, conforme Cardoso Filho (2011), sinalizando a existência de um divórcio entre a Câmara Legislativa e a sociedade a qual representa. A cada ano, o constrangimento provocado pelos representantes da população aumenta.

Segundo David Fleischer, citado em matéria de Taffner (2010), há duas formas “corriqueiras” de negociação para formar um governo de coalizão: com a distribuição de cargos comissionados e com a liberação de recursos previstos no orçamento para as bases do político. Afirma Fleisher que “Os partidos pequenos sempre têm um dono. Às vezes, o negócio é feito com ele, mas usualmente o governo atende os interesses pessoais do deputado eleito por aquela sigla”.

Em relação à distribuição de cargos, segundo Taffer(2010)¹² em matéria sobre a Operação Caixa de Pandora:

(...) a Polícia Federal apreendeu planilhas do então chefe da Casa Civil, José Geraldo Maciel, com os detalhes do suposto fatiamento da administração pública. Os documentos indicavam como era organizada a distribuição entre os apadrinhados da Câmara Legislativa e do Congresso Nacional de 3 mil cargos comissionados, com salários entre R\$ 421 e R\$ 9.315. (...) A distribuição costuma seguir de acordo com o comportamento de cada um nas votações, mas o mensalão mostrou que deputados querem muito mais do que cargos", disse Fleischer." (Correio Braziliense, 20/10/2010)

Mas, no caso do DF, as “negociações” vão muito além de tais modalidades, como ficou transparente em alguns episódios desde a 1ª Legislatura e especialmente na Operação Caixa de Pandora, da Polícia Federal. Já no primeiro mandato, um escândalo envolvendo parlamentares distritais e o então Governador Joaquim Roriz, evidenciava relações no mínimo pouco republicanas com o recém instalado parlamento. Durante a CPI do Orçamento no Congresso Nacional em 1993/1994, conhecida como CPI dos anões do Orçamento, foram quebrados o sigilo bancário de dezenas de pessoas, empresas e entidades assistenciais. No cruzamento dessas informações, os parlamentares federais descobriram na conta de sete deputados distritais o depósito de dinheiro correspondente a US\$ 7 mil, ou aproximadamente R\$ 15 mil, cuja origem era de um capataz da fazenda de Joaquim Roriz. A alegação de todos os envolvidos na época era que se tratava de um empréstimo. Houve forte movimento pela criação de uma CPI na Câmara legislativa, mas a iniciativa não prosperou.

Deputados distritais chegaram a ser acusados de grilagem de terras públicas, assassinato e pedofilia. Algumas cassações levaram a cassação e outras não.

Em maio de 2007, a Operação Navalha da Polícia Federal — que apurava crimes de corrupção e favorecimento à empreiteira baiana Gautama — atingiu o Legislativo local. O deputado Pedro Passos, foi preso, sob a acusação de beneficiar o empresário Zuleido Veras. A prisão foi depois considerada ilegal, mas o desgaste fez com que o peemedebista renunciasse ao mandato para escapar de uma cassação iminente.

A grave crise institucional de todo o DF, que veio a tona pela Operação Caixa de Pandora, apontou a existência de um forte esquema de corrupção, denunciando uma profunda promiscuidade entre o público e o privado. O Brasil assistiu a vídeos vergonhosos com o Presidente da Casa e alguns parlamentares literalmente embolsando dinheiro.

¹² Próximo governador do DF encontrará uma Câmara Legislativa mais fragmentada, Ricardo Taffner, 20/10/2010 , in Correio Braziliense.

Segundo reportagem de Taffner (2010) as investigações indicaram que o governo tinha uma despesa mensal de R\$ 600 mil com pagamentos à base aliada. De acordo com relatório da PF, em situações especiais, a quantia seria mais alta.

Para votar a favor do Plano Diretor de Ordenamento Territorial-PDOT, um Plano concebido sob a ótica da especulação, alguns parlamentares teriam recebido R\$ 420 mil. Dos 24 deputados, 19 parlamentares votaram a favor do projeto. A Lei Complementar 803/2009, que aprovou o PDOT, teve 60 dispositivos julgados inconstitucionais a partir de uma ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo MPDFT. Mas, vale lembrar que ainda tramita no Supremo Tribunal Federal Recurso Extraordinário que pede a declaração de inconstitucionalidade de toda a lei que aprovou o PDOT atual (LC 803/2009), pois na avaliação do MPDFT, a Lei contém vícios insanáveis, inclusive a suspeita de que interesses empresariais se sobrepuseram ao debate público.

A situação era gravíssima, pois a maioria dos parlamentares estava sob suspeita. A 5ª Legislatura foi considerada uma legislatura praticamente perdida, com três deputados que foram presos — Pedro Passos (PMDB), Roberto Lucena (PR) e Geraldo Naves (DEM) —, uma parlamentar que foi cassada (Eurides Brito, do PMDB), e três que renunciaram para escapar de um processo por quebra de decoro: o ex-presidente da Câmara Leonardo Prudente (então no DEM), Brunelli (PSC) e Pedro Passos. Assim, apesar da sua curta existência o DF conviveu com métodos mais condenáveis da velha política brasileira.

Para se compreender o grau de comprometimento o relato de Ana Maria Campos (2010) do Correio Braziliense é bem ilustrativo. No lugar de Passos, assumiu Eurides, que também foi cassada. No seu lugar assumiu Roberto Lucena, que teve a candidatura financiada pelo seu irmão, o dono da empresa Linknet, Gilberto Lucena, que na Operação Caixa de Pandora aparece em gravação reclamando do valor da propina paga ao GDF. O terceiro na linha de suplência também acabou preso, acusado de não pagar pensão alimentícia, e perdeu o mandato por infidelidade partidária semanas depois, por decisão do Tribunal Regional Eleitoral (TRE-DF).¹³

A gravidade da situação era tamanha que o procurador-geral da República, Roberto Gurgel, protocolou no Supremo Tribunal Federal pedido de intervenção federal no Distrito Federal, alegando que "grande parte dos deputados distritais está envolvida. Portanto, o Legislativo, a quem compete a responsabilização do governador, não tem a condição mínima

¹³ CAMPOS, Ana Maria. Renovação na Câmara Legislativa, Caderno Cidades, Correio Braziliense Brasília, DF. 03.10.2010.

de fazer isso.", que há uma “verdadeira organização criminosa” no governo do Distrito Federal e “indícios fortíssimos” de um esquema de apropriação de recursos públicos.

Novamente, relata Ana Maria:

A situação causou tanto mal-estar na opinião pública que o Núcleo de Combate às Organizações Criminosas (NCOC) do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) ajuizou ações de improbidade contra todos os filmados, em que considerou a necessidade de pagamento de indenização por danos morais à população (CORREIO BRAZILIENSE, 03/10/2010)

Vale lembrar que a denúncia apresentada em junho de 2012 pelo Procurador Geral, aponta Joaquim Roriz como participante da quadrilha e cita-as gravações de Durval como uma das provas. Mas Roriz não foi citado devido a sua idade.

Se não bastasse tudo isso, o MPDFT entrou com uma ação de improbidade administrativa contra 09 deputados por terem se hospedado em hotel cinco estrelas de Goiânia, com as despesas pagas por um empresário do ramo da construção civil, um dia antes da eleição do novo governador pela Câmara Legislativa.¹⁴

Com a proximidade das eleições, a expectativa dos cientistas políticos era de uma renovação da CLDF que alcançasse pelo menos 70%. Mas, as eleições de 2010 promoveram uma renovação menor que a esperada, com a entrada de 14 novos parlamentares, sendo que 03 já haviam exercido mandatos em legislaturas anteriores à 5ª. Ou seja, 10 parlamentares eleitos para a 5ª Legislatura foram reeleitos, inclusive 04 parlamentares envolvidos no escândalo da Caixa de Pandora: Aylton Gomes (PR), Benedito Domingues (PP), Benício Tavares (PMDB) e Roney Nemer (PMDB). Esses deputados foram denunciados em 29/06/2012 pela Procuradoria Geral da República por corrupção passiva e lavagem de dinheiro e em 2012, Benício Tavares foi cassado pelo TSE por abuso de poder econômico e compra de votos na eleição de 2010.

No entanto, a resposta do eleitorado a todo o desgaste dos integrantes do Legislativo local se dá especialmente pela expressiva elevação no percentual de abstenções, se compararmos com o período em que se utilizou a urna eletrônica no DF nas eleições para deputado distrital, ou seja, a partir de 1998, conforme se observa na tabela 9.

¹⁴ CAMPOS, Ana Maria. MADER, Helena. Eleição 2010: Renovação Ética na Câmara Legislativa, Caderno Cidades, Correio Braziliense Brasília, DF. 04.07.2010.

TABELA 9 - EVOLUÇÃO DO PERCENTUAL DE ABSTENÇÃO, VOTOS BRANCOS E NULOS NAS ELEIÇÕES DOS DEPUTADOS DISTRITAIS DO DF – 1990-2010

	1990	1994	1998	2002	2006	2010
Abstenção	13%	13,83%	15,49%	15,43%	13,88%	18,26%
Votos Brancos	15,20%	10,13%	3,26%	2,43%	3,23%	4,04%
Votos Nulos	11,60%	16,03%	3,06%	1,51%	3,61%	3,86%

Fonte: TSE

3.3. Perfil dos deputados distritais da atual legislatura

Com a forte crise institucional vivenciada na legislatura anterior, a atual composição da CLDF tem uma enorme responsabilidade de trilhar o caminho do resgate do sonho de todos que lutaram pela representação política no DF: que o Poder Legislativo cumpra efetivamente seu papel que é o de representar sua população. Mas, as forças com perfil mais conservador ainda são a maioria na Casa. O PT, PSB, PDT e PPS contam com 09 parlamentares. É bom lembrar que no primeiro semestre de 2012 os dois parlamentares do PPS entraram com pedido de autorização judicial para deixar o Partido sem perder o mandato, por discordarem da determinação de saírem da base do governo Agnelo Queiroz.

QUADRO 2 – PERFIL DOS DEPUTADOS DISTRITAIS DA 6ª LEGISLATURA

Parlamentar	Partido na Eleição	Partido em Jul/2012	Profissão	Legislaturas	Ocupou Cargos Executivos no GDF ou Governo Federal	Destaques
Agaciel Maia	PTC	PTC	Economista	1º mandato	Sim	Diretor Executivo do Senado
Alirio Neto	PPS	Sem Partido	Delegado de Polícia	3º mandato	Sim	Administrador, Secretário GDF
Arlene Sampaio	PT	PT	Médica	2º mandato	Sim	Vice Governadora, Secretária GDF e Secretária Executiva Ministério
Aylton Gomes	PR	PR	Bombeiro Militar	2º mandato	Não	
Benedito Domingues		PP	Comerciante	2º mandato	Sim	Vice Governador, Secretária GDF, Administrador, Deputado Federal
Celina Leão	PMN	PSD	Administradora e Empresária	1º mandato	Sim	Secretária
Chico Leite	PT	PT	Procurador	3º mandato	Não	
Chico Vigilante	PT	PT	Vigilante	2º mandato	Não	Deputado Federal
Cláudio Abrantes	PPS	Sem Partido	Policial Civil	1º mandato	Não	
Christiano Araújo	PTB	PTB	Administrador	2º mandato	Sim	Secretário
Dr Michel	PSL	PSL	Delegado de Polícia	1º mandato	Sim	Administrador
Eliana Pedrosa	DEM	PSD	Química e Empresária	3º mandato	Sim	Secretário
Evandro Garla	PRB	PRB	Radialista	1º mandato	Não	
Joe Valle	PSB	PSB	Engenheiro Florestal e Empresário	1º mandato	Não	
Liliane Roriz	PRTB	PSD	Jornalista e Administradora	1º mandato	Não	
Olair Francisco	PT do B	PT do B	Comerciante	1º mandato	Sim	Administrador
Patrício	PT	PT	Policial Militar	2º mandato	Não	
Israel Batista	PDT	PDT	Cientista Político e Professor	1º mandato	Sim	Secretário
Raad Massouh	DEM	PPL	Empresário	1º mandato	Sim	Secretário
Robério Negreiros	PMDB	PMDB	Empresário	1º mandato	Não	
Roney Nemer	PMDB	PMDB	Arquiteto	3º mandato	Sim	Secretário, Administrador
Washington Mesquita	PSDB	PSD	Empresário	1º mandato	Não	
Wasny de Roure	PT	PT	Economista	4º mandato	Sim	Secretário
Wellington Luiz	PSC	PPL	Policial Civil	1º mandato	Sim	Secretário

Fonte: Perfil dos Deputados Distritais Legislatura 2011/2014 - FIBRA e

Correio Braziliense - 04/10/2010 - p 40 e 41 - Conheça os 24 deputados distritais eleitos nesta eleição

Os parlamentares da atual Legislatura são em sua esmagadora maioria homens(83,3%), espelhando a realidade vigente nos Legislativos brasileiros, com idade média de cerca de 47 anos no momento da eleição em 2010, conforme mostra a tabela 10.

TABELA 10 - NÚMERO DE PARLAMENTARES NA 6ª LEGISLATURA, SEGUNDO FAIXA ETÁRIA

FAIXA ETÁRIA	Nº	%
Ate 30 anos	2	8,3
31 a 40	2	8,3
41 a 50	11	45,8
51 a 60	8	33,3
61 a mais	1	4,2
Total	24	100,0
Média	47 anos	

Fonte: Perfil dos Deputados Distritais Legislatura 2011/2014 - FIBRA e Correio Braziliense, 04/10/2010, p 40/41 ¹⁵

Quanto às profissões/atividades desenvolvidas, apresentadas na tabela 11, chama a atenção o grupo de empresários/comerciantes com 08 representantes e o de profissionais da Segurança Pública com 06 parlamentares. Destaca-se também a ausência de representantes diretos dos fortes sindicatos vinculados ao Poder Público, como professores, saúde, servidores públicos, e do Sindicato dos Bancários, historicamente representados na CLDF.

TABELA 11 - Nº DE PARLAMENTARES NA 6ª LEGISLATURA, SEGUNDO PROFISSÃO/ATIVIDADE

Profissão/Atividade	Nº
Administradora e Jornalista	1
Administrador	1
Química e Empresária	1
Cientista Político e Professor	1
Radialista	1
Comerciante	2
Procurador	1
Vigilante	1
Arquiteto	1
Administradora e Empresária	1
Economista	2
Empresário	3
Engenheiro Florestal e Empresário	1
Médico	1
Segurança Pública	6
Total	24

Fonte: Perfil dos Deputados Distritais Legislatura 2011/2014 - FIBRA e Correio Braziliense, 04/10/2010, p 40/41

¹⁵ Conheça os 24 deputados distritais eleitos nesta eleição, Correio Braziliense, 04/10/2010, p. 41-44.

Do ponto de vista da experiência legislativa, a 6ª Legislatura é formada por parlamentares em sua maioria (54,2%) no primeiro mandato, enquanto apenas 20,9% tem experiência legislativa em 3 ou 4 mandatos, conforme se observa na tabela 12. Considerando a história do legislativo local é um dado que pode ser positivo.

TABELA 12- NÚMERO DE PARLAMENTARES NA 6ª LEGISLATURA, SEGUNDO MANDATOS EXERCIDOS

MANDATOS	Nº DE PARLAMENTARES	%
1º mandato	13	54,2
2º mandato	6	25,0
3º mandato	4	16,7
4º mandato	1	4,2
Total	24	100,0

Fonte: Perfil dos Deputados Distritais Legislatura 2011/2014 - FIBRA e Correio Braziliense, 04/10/2010, p. 40-41

Por outro lado, do ponto de vista da experiência administrativa, o percentual é um pouco mais alto, pois a maioria (58,3%) já ocupou cargo de primeiro escalão no Poder Executivo local ou federal.

A relação do Poder Executivo com a Câmara Legislativa e com os partidos políticos ainda se mantém através do uso de métodos políticos tradicionais. O Governo em tese conta com uma base ampla, com 19 parlamentares, mas de fato pode contar com voto de 6 parlamentares, como afirma líder do PT, Dep. Chico Vigilante¹⁶ em matéria de Bahia(2011):

Os outros votos da base são negociados pontualmente. “Na Câmara, temos deputados de 17 partidos diferentes e o DF é um Estado parlamentar, tudo que o Executivo pretende fazer tem que obrigatoriamente passar pelo Legislativo. Isso cria um problema enorme para o governo”, afirma Vigilante.(Jornal Opção, 2011)

Com esse quadro de apoio parlamentar o Governo se relaciona com a Câmara, através do loteamento de cargos aos parlamentares, criando para isso mais secretarias e administrações regionais, conforme analisa Doyle(2012) sobre o Governo Agnelo:

Mas começou mal, no velho jeito de fazer política, criando mais secretarias do que as muitas que já havia e loteando-as, assim como as administrações regionais, entre os parlamentares. Adotou os velhos e carcomidos métodos de se relacionar com a Câmara Legislativa e com os partidos, com base no fisiologismo, no patrimonialismo, no toma lá dá cá. Esse caminho, seguramente, não é novo. (DOYLE, 2012, p. 1)

¹⁶ BAHIA, Andréia. Governo de Agnelo Queiroz não anda. Jornal Opção <http://www.jornalopcao.com.br/colunas/brasilia-/governo-de-agnelo-queiroz-nao-anda>.

Aparentemente o resultado tem agradado ao Governo, pois mesmo com todas as denúncias envolvendo Agnelo Queiroz, em abril de 2012, 19 dos 24 parlamentares da CLDF declaram apoio ao Governador do DF.¹⁷

3.4 Considerações Finais

Esse capítulo objetivou apresentar de forma sucinta a história da Câmara Legislativa, dos partidos representados, de seus deputados das relações com o Poder Executivo, com especial ênfase na 5ª e na atual Legislatura.

Observa-se que as forças conservadoras predominaram em todas as legislaturas da CLDF, repercutindo, também no âmbito do Poder Legislativo, métodos do fazer político tradicionais, patrimonialistas e fisiologistas, observados no Poder Executivo. Sua relação com esse Poder ultrapassou todos os limites éticos, legais e republicanos que deveriam predominar. Como afirma Testa:

O jogo político é, em síntese, a disputa pela captura dos Poderes Executivo e Judiciário e ocorre cotidianamente no Parlamento. Por isso a disputa pelo mandato é sempre intensa e, no Brasil, funciona subordinada ao poder econômico. **Esse ciclo, na política local, é vicioso porque não visa o bem comum, mas sim a satisfação de interesses pessoais e econômicos específicos.**”(TESTA, 2007, grifo nosso)

Os inúmeros escândalos e denúncias relatados, cada vez mais afastam o eleitor de Brasília de sua representação. Os índices de abstenção, de brancos e nulos e as elevadas taxas de renovação bruta, são fortes evidências deste distanciamento.

A atual legislatura carrega uma enorme responsabilidade de reversão desse quadro. Algumas medidas importantes tem sido implementadas, como será visto nos próximos capítulos. Mas, o tom das mudanças e seu ritmo precisam urgentemente ser ajustados ao que a sociedade espera.

Com mais de um ano de atuação, a imagem de cada parlamentar ainda não satisfaz a população do DF. Uma pesquisa realizada entre os dias 22 e 25 de março de 2012, pelo Instituto O&P Brasil, sobre qual deputado distrital é o melhor, apresenta números preocupantes. Entre os pesquisados, 32,9% responderam que nenhum dos 24 distritais é o melhor e 11,6% disseram que não sabem, ou não responderam à pergunta dos pesquisadores.

¹⁷ Após reunião, base aliada declara apoio ao governador Agnelo Queiroz. Publicação: 12/04/2012 14:24.

Ou seja, para 44,5% dos eleitores, nenhum distrital é o melhor.¹⁸ Tais informações precisam urgentemente ser objeto de reflexão dos atuais titulares da CLDF.

A Câmara Legislativa do Distrito Federal precisa se reconciliar com seus representados, transformando-se em um Poder legítimo, que cumpra com independência e autonomia as funções de representar, legislar e fiscalizar. E especialmente, que o espírito público permeie todo seu trabalho.

¹⁸Corrida apertada Publicado 31/03/2012 <http://www.meiaum.com.br/blog.php?blog=3&id=469>

CAPÍTULO 4

CANAIS DE TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO DA CLDF E NOVAS PERSPECTIVAS

4.1 A primeira experiência participativa da CLDF: a construção da Lei Orgânica do DF

O caput do art. 32 estabelece que o Distrito Federal deve ser regido por Lei Orgânica aprovada pela Câmara Legislativa. Assim, essa é a primeira função da Casa.

Segundo o primeiro presidente da Câmara Legislativa, Dep. Salviano Guimarães:

A adequação do texto da Lei Orgânica do Distrito Federal, à legitimidade ansiada pela sociedade, deverá estar baseada nos seguintes princípios:

1 - a Câmara Legislativa do Distrito Federal, com responsabilidades constituintes, é um poder independente e soberano, e, portanto, agirá ouvindo toda a sociedade, sem qualquer submissão;

2 - O processo constituinte será absolutamente transparente, e para tanto, será aberto ao acompanhamento público em todos os passos a serem dados ao longo dos trabalhos de discussão e elaboração até a sua promulgação;

3 - a presença da sociedade civil organizada esta assegurada nas discussões através da participação popular, prevista no próprio regimento da lei orgânica.

Serão, portanto, três os princípios a serem observados pelos deputados constituintes: independência, transparência e participação popular. (GUIMARÃES, 02.08.1991)

Vários canais de participação popular no processo constituinte foram definidos pela Câmara. Poderiam ser apresentadas emendas populares subscritas por pelo menos mil eleitores. No âmbito do projeto “Fala Cidadania” foram distribuídos cem mil (100.000) aerogramas pré-pagos nos principais espaços públicos, para que os cidadãos pudessem fazer suas propostas e encaminhá-las pelos correios. Segundo Borges (2009) em pesquisa nos arquivo da Casa, a maioria tratava de assuntos ligados às áreas de saúde, educação e segurança, mas também havia pedidos de empregos e lotes. Borges cita que nos dias de votação a CLDF oferecia transporte gratuito para a população comparecer ao Plenário da Casa.

Também foram realizadas audiências públicas nas cidades-satélites para que a população fizesse diretamente suas propostas. Mas, a participação popular foi limitada. Borges aponta como hipótese para explicar este fato o desconhecimento do papel da nova casa legislativa, confundindo-a com governo itinerante. Já os setores organizados da sociedade participaram através da constituição do Fórum Popular e Sindical Pró-Participação na Lei Orgânica, formado por setenta e seis entidades.

Como exemplo, em julho de 1992, foram enviadas duas emendas populares apresentadas pelo Centro de Educação Paulo Freire de Ceilândia – CEPAFRE – pelo Centro Popular de Educação e Cultura – CPEC/Gama e SAE – e apoiadas por vários parlamentares,

com mais de 2.000 assinaturas, incluindo registros digitais de pessoas não alfabetizadas. Foram elas a emenda substitutiva Art.236 e a aditiva ao Título VIII das Disposições Transitórias, aprovadas na Lei Orgânica promulgada em 08 de junho de 1993.

O texto final da Lei Orgânica foi fruto de intensas negociações entre os parlamentares, dado o quorum de dois terços (2/3) dos vinte e quatro deputados necessários para aprovação das matérias. Conforme relata Borges (2009) entre as principais polêmicas, destaca-se a discussão sobre o uso do solo rural, onde a oposição ao governador Joaquim Roriz queria manter o sistema vigente de concessão de uso e os governistas defendiam a venda da terra. Por falta de acordo o tema não foi contemplado no texto final da Lei Orgânica.

A Lei Orgânica do Distrito Federal, primeira constituição de Brasília, foi promulgada em 8 de junho de 1993. No ato da promulgação alguns deputados da oposição, vinculados ao PT e ao PC do B, afirmaram o caráter contraditório da Lei Orgânica, ao incorporar avanços democráticos importantes e por outro lado não incorporar algumas questões relevantes do ponto de vista da administração pública, dada a influencia que o governador Joaquim Roriz teve sobre os deputados de seu partido. A definição sobre o uso da terra é citado como uma das graves ausências da LODF. Também os governistas se ressentiram dessa ausência, mas pela não autorização da venda das terras rurais.

A partir de então, o Poder Executivo passa a ter que conviver com o Poder Legislativo e submetido às novas regras jurídicas, o que implica em ter que submeter ao novo Poder Legislativo um conjunto de questões, que antes só dependiam do chefe do Poder Executivo. Segundo Dep. Geraldo Magela:

O texto, ora promulgado, é fruto de uma determinada co-relação de forças que, muitas vezes fez prevalecer interesses dos atuais ocupantes do Poder Executivo e dos segmentos minoritários em detrimento da maioria da população. Mesmo com essas adversidades, estamos certos de termos dado importante passo em direção a consolidação de nossa autonomia política e a construção de uma cidade onde todos possam viver melhor. (MAGELA, 1993)

4.2 A Lei Orgânica e os mecanismos de participação

A Lei Orgânica do DF, tendo como base a Constituição Federal de 1988¹⁹, incorpora a participação dos cidadãos, indiretamente através do voto em seus representantes e diretamente através do referendo, plebiscito ou iniciativa popular, conforme estabelece o art. 1º, parágrafo único e art.5º:

¹⁹A Constituição Federal de 1988, em seu art. 14 introduziu três mecanismos de democracia direta: o referendo, plebiscito e iniciativa popular. Também estabelece que a iniciativa popular deve ser adotada nos Estados e Municípios, conforme definido, em relação aos Estados, no § 4º do art. 27 e em relação aos municípios no inciso XIII do art. 29.

Art. 1º (...)

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição Federal e desta Lei Orgânica.

(...)

Art. 5º 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.

Além disso, apresenta um conjunto de dispositivos relativos à participação popular, delegando à legislação ordinária sua regulamentação, como o processo de escolha de administrador regional, participação em conselhos, no planejamento e na fiscalização da prestação de serviços públicos, entre outras.

Em seu art. 60, estabelece as competências privativas da CLDF, onde se destacam dois incisos:

Art. 60. Compete, privativamente, à Câmara Legislativa do Distrito Federal:

(...)

XXXVIII – regulamentar as formas de participação popular previstas nesta Lei Orgânica;

(...)

XLII – autorizar referendo e convocar plebiscito. (*Inciso acrescido pela Emenda à Lei Orgânica nº 25, de 1998.*)

O legislador ao conferir tais competências privativas à CLDF atribui um papel estratégico e de grande responsabilidade para a Casa de efetivação de mecanismos de democracia participativa no âmbito do Distrito Federal.

4.2.1 Referendos e plebiscitos

No âmbito federal, a Lei 9.709/98 regulamenta o exercício da soberania popular através do referendo, plebiscito e iniciativa popular. Em seu art. 2º determina que o plebiscito e o referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa, sendo que o plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo e o referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, para sua ratificação ou rejeição.

Nas questões de relevância nacional, de competência do Poder Legislativo ou do Poder Executivo, e no caso dos Estados incorporarem-se entre si, subdividirem-se ou desmembrarem-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios

Federais, o plebiscito e o referendo serão convocados pelo Congresso Nacional. Em seu art. 6º a Constituição define que nas demais questões, de competência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o plebiscito e o referendo serão convocados de conformidade, respectivamente, com a Constituição Estadual e com a Lei Orgânica.

Mas, no âmbito distrital até o momento não há regulamentação sobre o tema. Ao longo da história da CLDF, o tema foi objeto de 04 projetos de lei visando sua regulamentação e 06 projetos de lei visando a realização de plebiscito sobre temas específicos. Certamente não foi a ausência de oportunidade de decisão de temas relevantes, que exigem amplo consenso para a população do DF. Na opinião de Garcia:

Esses institutos, diferentemente de sua execução internacional, enfrentam no Brasil resistências de aplicação. De um lado, aspectos estruturais como as desigualdades sociais e os limites colocados pela cultura são obstáculos ao incremento da participação popular. De outro, a própria autorização legal para seu exercício que, no mais das vezes, cria obstáculos formais intransponíveis. (GARCIA 2004).

4.2.2. Iniciativa popular de proposição legislativa

A Iniciativa Popular é o direito de certo número de eleitores de apresentar uma proposição legislativa para apreciação do Poder Legislativo, mediante o cumprimento de certos requisitos. Trata-se assim de uma articulação entre a democracia participativa e a democracia representativa. Segundo Dallari (1989), deve-se “considerar que todo trabalho de coleta de assinaturas terá um efeito mobilizador e conscientizador, provocando o debate de assuntos de interesse público.”²⁰

Diferentemente da Constituição Federal, que limita o poder de iniciativa popular à proposição de projetos de lei, a Lei Orgânica vai além, admitindo a possibilidade de iniciativa popular também na proposição de emenda visando alterá-la, conforme estabelece o art. 70:

Art. 70. A Lei Orgânica poderá ser emendada mediante proposta:
(...)

III – de cidadãos, mediante iniciativa popular assinada, no mínimo, por um por cento dos eleitores do Distrito Federal distribuídos em, pelo menos, três zonas eleitorais, com não menos de três décimos por cento do eleitorado de cada uma delas.

²⁰DALLARI, Dalmo de Abreu. A participação popular e suas conquistas. In Cidadão Constituinte, cit., p.378.1989.

Tal artigo estabelece, portanto alguns condicionantes para o exercício desse direito, como patamar mínimo de eleitores assinantes de 1%, distribuídos em pelos menos 3 zonas eleitorais com pelo menos 0,3% do eleitorado em cada uma para o exercício desse direito.

De acordo com o TRE/DF, em junho de 2012 o número de eleitores no DF era de 1.847.925, contando com 21 zonas eleitorais. O número de eleitores em cada zona eleitoral varia de 46.263 a 114.892, conforme tabela abaixo.

TABELA 13 - Nº DE ELEITORES POR ZONA ELEITORAL - 2012

Zona	Nº de Eleitores
1	106.124
2	79.988
3	76.869
4	113.091
5	108.824
6	111.465
7	46.263
8	81.398
9	114.892
10	86.545
11	68.329
12	71.537
13	88.750
14	109.340
15	89.688
16	79.978
17	87.370
18	83.306
19	82.406
20	76.070
21	85.692
Total	1.847.925

Fonte: TRE-DF

Assim, a apresentação de emenda à Lei Orgânica exige a assinatura de 18.479 eleitores, espalhados em pelo menos 3 zonas eleitorais.

Muito se questiona se os percentuais propostos inviabilizam ou limitam sobremaneira a apresentação de tais proposições. Mas, pelo menos no caso da capital federal, tal exigência não parece ser um limitador significativo, considerando-se que, em balanço parcial divulgado pelo Movimento de Combate a Corrupção Eleitoral em 09/12/2009, o DF

apresentava 53.681 assinaturas no projeto de lei da Ficha Limpa²¹. O primeiro PL de iniciativa popular apresentado à CLDF, o PL 1522/1996, contou com 16.280 assinaturas que representavam 1,67% dos eleitores do DF. Outro exemplo é a Proposta de emenda à Lei Orgânica que propõe a criação de Conselhos Tutelares em todo o Distrito Federal, ainda não protocolada, mas que já recolheu mais de 30 mil assinaturas em dois meses sob o patrocínio da Associação dos Conselheiros Tutelares, do Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário e do MPU do DF (SINDJUS-DF).

Com relação à iniciativa nos projetos de leis complementares e ordinários, prevista no **caput** do art. 71, a LODF estabelece restrições quanto às matérias que podem dispor, excluindo as de iniciativa privativa do Governador e do Tribunal de Contas do DF.

No art. 76, a própria Lei Orgânica demonstra como ocorrerá a iniciativa popular no oferecimento de projetos de lei:

Art. 76. A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara Legislativa de emenda à Lei Orgânica, na forma do art. 70, III, ou de projeto de lei devidamente articulado, justificado e subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado do Distrito Federal, distribuído por três zonas eleitorais, assegurada a defesa do projeto por representantes dos respectivos autores perante as comissões nas quais tramitar.

Um conjunto de questões ainda exigia regulamentação. Nesse sentido, o Regimento Interno da CLDF dedica um capítulo específico ao processo de tramitação das proposições de Iniciativa Popular:

Art. 236. A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara Legislativa:

I – de proposta de emenda à Lei Orgânica, assinada, no mínimo, por um por cento dos eleitores do Distrito Federal distribuídos em, pelo menos, três zonas eleitorais, com não menos de três décimos por cento do eleitorado de cada uma delas;

II – de projeto de lei assinado por, no mínimo, um por cento do eleitorado do Distrito Federal, distribuído por três zonas eleitorais.

§ 1º A proposta de emenda à Lei Orgânica ou o projeto de lei a que se refere este artigo deve obedecer às seguintes condições:

I – a assinatura de cada eleitor deverá ser acompanhada de seu nome completo e legível, endereço e dados identificadores de seu título eleitoral;

II – pode ser patrocinado por entidade da sociedade civil legalmente constituída, que se responsabilizará pela coleta das assinaturas;

III – será instruído com documento hábil da Justiça Eleitoral quanto ao contingente de eleitores alistados em cada zona eleitoral, aceitando-se, para esse fim, os dados referentes ao ano anterior, se não disponíveis outros mais recentes;

IV – será protocolado perante a Mesa Diretora, que verificará se foram cumpridas as exigências regimentais para sua apresentação;

²¹http://www.cefep.org.br/divulgacao/mcc_faz_balanco_ficha_limpa.

V – obedecido o disposto no art. 125, inciso II, o projeto de lei de iniciativa popular terá tramitação especial e integrará a numeração geral de proposições, acrescida da expressão "de iniciativa popular";

VI – nas comissões em que tramitar, é assegurada a defesa do projeto por representantes dos respectivos autores;

VII – deverá circunscrever-se a um único assunto, estar articulado e devidamente justificado;

VIII – não se rejeitará, liminarmente, projeto de lei de iniciativa popular por vícios de linguagem, lapsos ou imperfeições de técnica legislativa, incumbindo à Comissão de Constituição e Justiça escoimá-lo dos vícios formais, para sua regular tramitação;

IX – a Mesa Diretora designará Deputado Distrital para exercer os poderes ou atribuições conferidos por este Regimento Interno ao autor de proposição, devendo a escolha recair sobre quem tenha sido, com a sua anuência, previamente indicado com essa finalidade.

§ 2º As propostas de emenda à Lei Orgânica e os projetos de lei de iniciativa popular terão tramitação em regime de urgência, observado o disposto no artigo 212.

Mas alguns aspectos ainda se apresentam controversos, necessitando de regulamentação, como a quem cabe a verificação da autenticidade das assinaturas. Mostrando o pouco interesse dos parlamentares com esse tema, somente em 2012 foi apresentado um projeto de lei visando a regulamentação da iniciativa popular.

Segundo o Sistema LEGIS do portal da CLDF, apenas dois projetos de lei de iniciativa popular foram apresentados:

- PL nº 1522/1996 – Cria estímulo ao cumprimento de obrigações tributárias em atraso, mediante temporária redução de multas tributárias, e dá outras providências
Situação: prejudicado – arquivado – 16.280 assinaturas que representavam 1,67% dos eleitores do DF
- PL nº 1102/2008 – Cria Política Habitacional no âmbito do Distrito Federal, visando atender as pessoas nascida no Distrito Federal e dá outras providências.
Situação: Tramitando

Tais números indicam as significativas dificuldades para sua utilização no caso do DF. Segundo justificativa do Projeto de Lei nº 948/2012, do dep. Chico Vigilante:

(...) constatou-se a enorme dificuldade dos parlamentares em dar seqüência à tramitação dessas proposições, principalmente em razão da não verificação pela Justiça eleitoral ou pela CLDF do cumprimento dos requisitos legais da iniciativa popular no âmbito distrital.(VIGILANTE, 2012)

Nota-se que a regulamentação do instituto da iniciativa popular presente no Regimento Interno da CLDF deixou algumas lacunas que terão que ser sanadas caso este procedimento de participação política venha a ter mais aceitação na cultura política local.

É bom lembrar também, que a Câmara Legislativa não conta com uma Comissão de Legislação Participativa, que poderia acolher várias dessas iniciativas, minorando o problema.

A participação direta do cidadão contribui e muito para o aperfeiçoamento da democracia, como visto recentemente com o projeto de lei da ficha limpa. Como afirma Ribeiro (1989):

(...) reafirmar a necessidade de avançar na ampliação da participação popular democrática como remédio para a crise profunda em que se encontram nossas instituições representativas, mais uma vez enredados em escândalos de corrupção e pouco sensíveis aos reclamos das urnas.(RIBEIRO, p.43)

4.2.3 Audiências públicas

A LODF também traz alguns dispositivos que incorporam a participação dos cidadãos no âmbito das funções típicas do Poder Legislativo, quais sejam de legislar, representar e fiscalizar, com destaque para as audiências públicas com entidades representativas da sociedade civil no âmbito das comissões permanentes e temporárias (art.68 § 2º inciso II).

As audiências públicas no âmbito do Poder Legislativo são importante espaço de vocalização dos cidadãos no período entre as eleições. Em tese, tem como objetivo o debate de problemas, troca de informações, de idéias, de construção coletiva de soluções, de mediações de conflitos de interesse, etc. Esse espaço de debate deve propiciar o acesso, às mais variadas opiniões sobre tema debatido, em contato direto com os interessados. Deve ser um momento privilegiado de efetivo debate dos deputados coletivamente com os eleitores de Brasília, gerando proposições legislativas, ações de fiscalização, ou iniciativas de representação junto ao Poder Executivo e mesmo ao Poder Judiciário. Por isso, os legisladores, na Lei Orgânica e no Regimento Interno, estabeleceram em vários artigos sua realização como competência das comissões permanentes e temporárias.

No entanto, na CLDF, a realidade se apresenta de forma diferenciada. Mesmo não havendo previsão regimental para realização de audiências públicas por parte dos deputados, a interpretação dada ao art. 135, inciso I, é que se pode apresentar requerimento assinado por pelo menos três deputados para realização de audiência pública, sendo entendido que o primeiro parlamentar a assinar é o responsável pelo evento.

Art. 135. Estão sujeitas a número mínimo de subscritores as seguintes proposições:
I – assinadas por um oitavo dos Deputados Distritais:
a) requerimento de realização de sessão solene;
b) requerimento de constituição de comissão geral;

Segundo o portal da CLDF em fevereiro/ 2011 a junho/2012, foram realizadas 155 audiências públicas, das quais as comissões permanentes foram responsáveis por apenas 20

audiências públicas (12,9%) sendo quase todas de caráter obrigatório. Se comparado com igual período na legislatura anterior (fevereiro/2007 a junho/2008), quando foram realizadas 118 audiências públicas, observa-se um incremento de 31,4% no número de audiências públicas realizadas. As comissões permanentes foram responsáveis por 44 audiências públicas, o que representou em torno 37,3% dos eventos realizados. A tabela a seguir apresenta de forma detalhada tais informações.

TABELA 14 - NÚMERO DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS REALIZADAS NA CLDF, SEGUNDO INICIATIVA – FEV/2007 A JUN/2008 E FEV/2011 A JUN/2012

Iniciativa	Fev/2007 a Jun/2008	%	Fev/2011 a Jun/2012	%	Taxa de Var%
Um Parlamentar	60	50,8	125	80,6	108,3
Comissão	44	37,3	20	12,9	-54,5
Mais de um parlamentar	14	11,9	10	6,5	-28,6
Total	118	100,0	155	100,0	31,4

Fonte: CLDF

Observa-se que na atual legislatura o aumento no número de audiências públicas se deu basicamente nas de iniciativas de apenas um parlamentar, com crescimento de 108,3%. De modo geral, tais audiências têm caráter diferenciado do previsto no Regimento Interno, pois na maioria das vezes o parlamentar proponente é o único que participa do evento, ou seja, o debate dos parlamentares com representantes da sociedade civil não apresentam o alcance pretendido. Além disso, nem sempre se apresentam posições controversas, o que em várias situações limita o debate de idéias. O gabinete do parlamentar é o responsável pela divulgação, além da divulgação no portal da CLDF, e geralmente o faz dirigido para sua base parlamentar, o que compromete em algum nível o caráter público da audiência.

Ressalte-se ainda que nem todos os parlamentares promoveram audiências, pois 70% das audiências realizadas no primeiro semestre de 2012 são de autoria de apenas 5 parlamentares.

As audiências públicas previstas em lei nas áreas de orçamento e finanças de um modo geral são esvaziadas, contando apenas com o público interno da Casa. Além das temáticas envolverem questões mais áridas, e de interesse mais coletivo, um dos motivos para tal comportamento é a limitadíssima divulgação de sua realização, constando apenas do portal da CLDF. Tal evidência levou a elaboração de emenda parlamentar à LDO visando ampliar os canais de divulgação, mas a iniciativa não foi aprovada, dado o custo envolvido.

Já as audiências previstas em lei, vinculadas ao meio ambiente e ao ordenamento

territorial foram bastante concorridas, pois envolvem interesses de grupos específicos de proprietários e ocupantes de áreas, além de contar com mídia espontânea.

Quanto ao local de realização, a grande maioria (73%) das audiências foi realizada no 1º semestre de 2012 no prédio da CLDF e 27% em outros locais do DF.

É preciso resgatar no âmbito desse mecanismo, o princípio da participação social, do caráter coletivo do Legislativo e gerador de resultados que vão ao encontro do interesse público. Uma regulamentação dirigida a tais objetivos, adoção de estratégias de comunicação pública para a mobilização dos públicos para as audiências públicas, certamente contribuirão para o exercício do direito democrático da participação social.

4.3 Outros mecanismos que contribuem com o processo de interação da CLDF com a sociedade

4.3.1 Comunicação social

Segundo o Regimento Interno da CLDF, em seu art. 39, §2º, inciso VII, uma das atribuições da Mesa Diretora é a aprovação do Plano de Comunicação Social da Câmara Legislativa. Mas, atualmente é aprovado apenas um Plano de Mídia²² para cada ano. Para 2011 é apresentada uma estratégia com o seguinte foco:

A estratégia de Comunicação consiste em desenvolver ações de caráter jornalístico, ações de marketing, campanhas institucionais e campanhas publicitárias voltadas, prioritariamente, a informar a sociedade sobre projetos e leis, bem como os benefícios sociais decorrentes dessas propostas.(CLDF, 2011, p.1)

Ou seja, é uma estratégia limitada, que não contempla com a ênfase necessária a comunicação para mobilização social. Por outro lado, a expectativa é que ocorram algumas mudanças de orientação, na medida em que consta dos Objetivos Gerais da CLDF para 2012²³:

Aperfeiçoar o diálogo e a interação da CLDF com os segmentos representativos da sociedade do Distrito Federal, com transparência no processo legislativo, em seus atos de gestão organizacional e na defesa de suas prerrogativas legais e institucionais.(CLDF, 2012)

A seguir são apresentados alguns veículos e canais de comunicação e a situação atual na CLDF.

TV Distrital - foi implantada em 2005, através de canal de TV a cabo, portanto canal fechado, limitando o acesso a pequena parcela da população do DF, com transmissão limitada

²²Ato da Mesa Diretora nº 56/2011, DCL de 16 de maio de 2011.

²³Plano Setorial 2012 – CLDF.

aos trabalhos no Plenário da Casa, ou seja, não havia transmissão das sessões realizadas nas Comissões. Cabia a Coordenadoria de Comunicação Social da CLDF apenas a supervisão, mas a produção e a execução eram terceirizadas.

Desde agosto de 2010 a TV Distrital está fora do ar, portanto há mais de dois anos, dependendo de nova licitação. Em 30/09/2011 o Presidente da CLDF afirmou que o novo edital estava em fase final de elaboração. Assim, em um cenário positivo somente a partir do 2º semestre de 2012 a população disporá de um canal de TV a cabo, analógico, para acompanhar as sessões plenárias e/ou de comissões da CLDF. Ou seja, voltará a ser de acesso restrito a uma parcela da população, e por não utilizar a tecnologia digital não permitirá interatividade.

Rádio Distrital - A CLDF nunca contou com uma rádio própria. Há alguns anos dispunha de um programa de apenas 5 minutos na Rádio Cultura (Rádio Pública), mas hoje não conta com essa possibilidade.

Jornal da CLDF - Por algum tempo circulou o Jornal da Câmara, mas que também deixou de ser publicado. Estava previsto para 2012 a viabilização da confecção e distribuição do Jornal Distrital, com periodicidade a ser definida, mas até julho de 2012 não se tem notícia.

Ouvidoria - Do ponto de vista da interação com a sociedade, o único meio disponível, além do presencial, é a Ouvidoria da CLDF que foi implantada em 2002 a partir da Resolução nº 178/2002, como um serviço de atendimento ao cidadão, com acesso gratuito ao cidadão, por meio do serviço telefônico 0800 e e-mail. Mas sua atuação é extremamente limitada, pouco mais de mil acessos por ano, pois a população não conhece este canal de serviço e o número de contatos é pouco significativo, a maioria feita através de e-mail. Conta com uma equipe muito reduzida e também nesse caso houve descontinuidade, com o vencimento do contrato com a operadora de telefone, interrompendo o serviço 0800 até a realização de nova licitação. Algumas iniciativas estão em estudo como a Central Integrada de Relacionamentos da Câmara Legislativa do Distrito Federal.

Diário Oficial da CLDF - (DCL) Foi criado pelo Ato nº 029/91 e implementado pela Resolução nº 055/92. Destina-se a dar divulgação das atividades legislativas da Câmara, bem como de seus atos administrativos, para efeito de requisito legal e moralidade administrativa.

A princípio, as atividades da Câmara eram publicadas no Diário Oficial do DF. Com a Resolução nº 055/92, a Câmara legislativa promoveu uma concorrência entre as gráficas do DF para a impressão do Diário. Por fim, criou um novo formato para o Diário e estabeleceu

normas e critérios para a edição do DCL, que passou inclusive a ser impresso na própria Gráfica da Câmara. Mas, a busca de informações no DCL, nem sempre é bem sucedida, sendo por vezes ilegível, especialmente nas matérias orçamentárias. Aliás, vale lembrar que somente a partir de janeiro de 2011 o DCL está disponível em meio eletrônico, no portal. Até então apenas em papel.

4.3.2 O novo portal da CLDF

Até 22 de junho/2012 a CLDF contava com um portal bastante limitado, o que é ainda mais grave se considerarmos que nos últimos anos foi o único meio disponível de acesso a informação sobre o trabalho desenvolvido pelos deputados, sobre o processo legislativo e sobre os debates desenvolvidos na Câmara. Apenas a título de exemplo, o acesso as atas das sessões plenárias era possível somente a usuários cadastrados. Não se tinha acesso às notas taquigráficas das sessões. No caso específico do processo orçamentário não estava disponível o acesso a autoria e ao teor das emendas orçamentárias aprovadas. Para se ter tal informação é preciso enviar uma solicitação formal ao Presidente da Comissão, que no tempo possível enviará a resposta.

A partir de pesquisa realizada por Braga (2007)²⁴ é possível analisar o caso da CLDF, comparativamente à Câmara dos Deputados e a Assembleia Legislativa de Minas Gerais, referências neste aspecto, permitindo uma avaliação técnica embasada. Como a pesquisa é datada, vale lembrar que até junho/2012 pouquíssimas alterações foram implementadas no portal da CLDF. Já em relação aos outros órgãos legislativos citados ocorreram diversos aperfeiçoamentos, como será visto ainda neste capítulo.

Braga (2007) elenca sete dimensões para a avaliação dos portais:

- 1) **Informações gerais/Navegabilidade** - Disponibilização de informações básicas ao público mais amplo.

Nesse quesito o site da CLDF se destaca com índice de 85%, contanto com a presença de requisitos básicos como mapa do site ou mecanismos de busca de todo o conteúdo do portal, o que facilita a navegação e a busca de informações precisas sobre os assuntos pesquisados.

²⁴Pesquisa sobre a informatização dos órgãos legislativos sul-americanos e brasileiro com intuito de fornecer evidências que permitam uma avaliação mais precisa e empiricamente fundamentada do nível de transparência atingido pelos órgãos legislativos sul-americanos e brasileiros em sua interação com os vários atores sociais.

- 2) **Centros Decisórios** - Estrutura do processo decisório - informações sobre os órgãos encarregados de processar os “inputs” e “outputs”: Mesa Diretora e lideranças partidárias, Comissões Permanentes e Temporárias e Plenário.

A CLDF apresenta um desempenho positivo relativamente as informações sobre a Mesa Diretora(95%) e Plenário(80%), mas extremamente negativo no que se refere as informações relativas as Comissões(22,5%), o que torna sua média neste quesito muito baixa(53,6%). Para Borges(2009) a atuação das comissões, enquanto instância inicial de análise de proposições era muito limitada. Os projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo nem sempre passavam pela análise das comissões. “Na prática, verificamos um sistemático descumprimento dos prazos, tornando-se quase uma rotina, principalmente os referentes à emissão de parecer pelo relator e inclusão de matéria na pauta de reuniões das comissões, bem como na ordem do dia das sessões plenárias. A não observância, pelas comissões, dos aspectos constitucionais e legais, contribui para que algumas proposições inconstitucionais sejam aprovadas por aquela Casa. O desempenho legislativo também gerou muita frustração. “Em 2006, o MPF considerou que, das 287 leis aprovadas pela Câmara Distrital, 207 eram inconstitucionais. O STF julgou, em 80% dos casos, procedentes as ações de declaração de inconstitucionalidade contra leis da Câmara do Distrito Federal”.²⁵ Vale lembrar que esse quadro tem mudado substancialmente, mas na história da CLDF, 445 leis ordinárias e 300 leis complementares, até 01/11/2012, foram declaradas inconstitucionais em decisões liminares ou definitivas, conforme a Unidade de Constituição e Justiça.

- 3) **Parlamentares** - Bancada; Informações Biográficas e perfil de cada parlamentar e Atuação Parlamentar.

Nesta dimensão a média da CLDF é baixa(60%) em função do limitado nível de informações sobre o perfil dos deputados(60%), mas principalmente pela limitadíssima informação sobre a atuação dos parlamentares(25%)

- 4) **Processo decisório**: o conjunto de proposições, leis e demais “decisões” produzidas pelos órgãos legislativos.

²⁵SANTAYANA, Mauro. A Autonomia Política do Distrito Federal Foi Um Grave Erro da Constituinte de 1988 , 18.03.2010. disponível em <<http://www.formadoresdeopiniao.com.br>.

Nos três itens elencados, Sinopse(25%), Íntegras(43,3%)e Orçamento(15%), a situação da CLDF é muito frágil, e sua média situa-se em 27,8%

5) **Relação com o público-** Modalidades de interação “vertical” com o público e de disponibilização ao mesmo de informações sobre o funcionamento parlamentar, que transcendam o processo legislativo stricto sensu: Ouvidoria/Conselho de Ética); Escola do Legislativo; Comunicação e Mídia (informações sobre o uso que os legislativos fazem dos serviços de mídia em geral, tais como publicações, rádios e TV on-line etc.); Interatividade (informações sobre as oportunidades que cada parlamento dá ao público de manifestar-se e de interagir com as casas legislativas); Atividades Culturais. A média da CLDF nesta dimensão é de apenas 29%, o que é muito preocupante, na medida em que se trata de uma dimensão fundamental para o processo de participação social e de interatividade entre parlamentares e eleitores no processo legislativo.

6) **Administração:** Informações básicas sobre a estrutura administrativa da casa - variáveis que estão mais vinculadas ao dia-a-dia administrativo das casas, servindo assim de base de apoio técnico às atividades políticas e ao processo de elaboração legal, de fiscalização dos órgãos governamentais, e de debate sobre políticas públicas de interesse comunitário.

O nível de transparência do processo administrativo na CLDF é ainda muito deficiente, apresentando índice médio de 42,5% nessa dimensão.

7) **Integração em rede com outros órgãos e atores:** Interação ou comunicação “horizontal” dos parlamentos com outras instituições do sistema - o Interlegis, do Senado Federal, iniciativas tais como a do portal da UNALE/União dos Legislativos Estaduais, entre outros.O desempenho da CLDF é muito insatisfatório nesse quesito, situando em 15%.

Considerando o conjunto dessas dimensões, o quadro da CLDF é preocupante, situando-se com índice de apenas 44,7%, e situando-se em 9º lugar relativamente ao conjunto dos legislativos brasileiros pesquisados. Assim, para Braga (2007), o DF encontrava-se no grupo dos Legislativos que apresentou grau médio-baixo de informatização, ao lado de mais quatorze Assembleias Legislativas brasileiras, comprometendo assim a realização do:

(...) objetivo mais geral de propiciar à opinião pública e ao cidadão comum uma maior transparência sobre o funcionamento dos órgãos governamentais e para a constituição de uma efetiva esfera pública com potencial normativo, que aumente paulatinamente a consciência cívica e o grau de participação dos cidadãos no processo deliberativo sobre assuntos públicos. (BRAGA 2007, p.12)

Para Braga (2007) tal comportamento se relaciona fortemente com o baixo grau de institucionalização dos legislativos estaduais e distrital, “assim como ao predomínio, no interior destas casas, de uma cultura política avessa à disponibilização de tais informações, que contribuam para a constituição de uma efetiva esfera pública com poder normativo em nível estadual”.

A tabela 15, a seguir, permite visualizar a comparação entre a Assembleia Legislativa de Minas Gerais, a Câmara dos Deputados e a Câmara Legislativa do DF, segundo os critérios de Braga.

TABELA 15 - INFORMATIZAÇÃO DOS ÓRGÃOS LEGISLATIVOS BRASILEIROS EM FEVEREIRO DE 2007

DIMENSÃO	Câmara dos Deputados	Assembleia Legislativa de MG	Câmara Legislativa do DF
Informações gerais/Navegabilidade	90,0%	95,0%	85,0%
Centros Decisórios			
Mesa Diretora	100,0%	95,0%	95,0%
Comissões	100,0%	96,5%	22,5%
Plenários	100,0%	80,0%	80,0%
Média	100,0%	90,5%	53,6%
Parlamentares			
Bancada	100,0%	95,0%	95,0%
Informações Biográficas	85,0%	90,0%	60,0%
Atuação Parlamentar	80,0%	65,0%	25,0%
Média	88,3%	83,3%	60,0%
Processo decisório			
Sinopse	100,0%	96,7%	25,0%
Íntegras	100,0%	88,7%	43,3%
Orçamento	100,0%	85,0%	15,0%
Média	100,0%	90,1%	27,8%
Relação com o público	82,0%	75,0%	29,0%
Administração			
Informações Gerais	100,0%	100,0%	0,0%
Editais e Licitações	100,0%	95,0%	85,0%
Média	100,0%	97,5%	42,5%
Integração em rede com outros órgãos e atores	90,0%	70,0%	15,0%
AVALIAÇÃO GLOBAL	92,9%	85,9%	44,7%
	1º	2º	9º

Fonte: BDPIP

Observa-se, portanto que a ausência e/ou limitação de um conjunto de iniciativas e canais de participação comprometem ainda mais as possibilidades de reversão do distanciamento da Câmara da população do DF. Os vínculos são frágeis e fracos e estão muito distantes de gerar qualquer tipo de co-responsabilidade. Segundo a escala de critérios apresentada por Henriques et al.(2004)²⁶, os vínculos da população com a CLDF ainda transitam entre o primeiro e segundo nível. No primeiro nível, ou seja, de localização espacial, a população se refere com a CLDF por ser sua área de atuação, o Distrito Federal. No segundo nível, de informação, os cidadãos têm acesso a sua atuação quase que exclusivamente através de informações mediadas por meios de comunicação, ou através de campanhas publicitárias.

A Mesa Diretora do biênio 2009/2010 com o objetivo de buscar de maior transparência e comunicação com a sociedade, constituiu o Comitê Gestor da Informação Digital – CGID (AMD 47/2009) – para subsidiar a reformulação dos portais internet e intranet, estabelecer o ordenamento da comunicação com os públicos externo e interno, levantar as necessidades de informação e serviços a serem oferecidos e de elaborar propostas de reformulação dos portais. Nesse sentido, foi realizada licitação para reformulação do portal.

Vale lembrar que consta como Objetivo Estratégico do Planejamento para 2012:

- ♦ Consolidar o Portal da CLDF na internet como meio de incentivo à participação popular nos trabalhos do Parlamento e no exercício do controle social sobre a atividade legislativa²⁷

O Edital de Licitação apresenta de forma resumida as seguintes especificações:

A. Comunicação e interatividade

- ♦ Agência de notícias: notícias (últimas, consolidadas), especiais, entrevistas e artigos devem contar com um campo destinado a comentários dos leitores.
- ♦ Agenda.
- ♦ Boletim eletrônico a ser enviado diariamente, ao final da cobertura jornalística dos fatos ocorridos, aos usuários cadastrados com essa finalidade ou inseridos no cadastro geral do portal CLDF e que tenham informado o desejo de receber o boletim eletrônico da CLDF os boletins deverão ser arquivados por dia, mês e ano.
- ♦ Enquetes, chat's , fórum de debates, blogs.

²⁶ Critérios para análise, em escala, que podem ser aplicados a uma segmentação de públicos própria de cada projeto e que podem caracterizar a natureza e a força de tais vínculos: localização espacial, informação, julgamento, ação, continuidade, coesão, co-responsabilidade e participação institucional.

²⁷ Plano Setorial 2012 – CLDF.

- ♦ Cadastro geral do portal - reunirá informações dos usuários externos do portal para construção de um banco de dados da população que acessa o portal e que o cidadão mantenha uma interação personalizada com as informações contidas no portal. Haverá dois tipos de cadastro no portal: (a) Cadastro simplificado: pré-requisito obrigatório quando o usuário ainda não cadastrado desejar acessar os seguintes serviços: chat, fórum, boletim eletrônico e inserção de comentários em notícias. Exige o preenchimento das seguintes informações: nome completo, cidade, apelido, e-mail e senha. Outro campo presente é o avatar, apresentado somente quando o usuário for participar do chat: (b) Cadastro completo: informações adicionais sobre o usuário e sobre suas áreas de interesse.: endereço completo, telefones, profissão e áreas de interesse. o usuário também poderá acompanhar a tramitação de projetos de seu interesse na casa.
- ♦ 6. Mural de avisos e *banners*

B. Ouvidoria/central de relacionamento com o cidadão

- ♦ Fale com a Câmara, Guia do cidadão , Relatórios estatísticos de atendimento, Perguntas frequentes

C. Transparência: Disponibilização da execução orçamentária em tempo real, Publicação de relatório de execução orçamentária , publicação do relatório da execução financeira da CLDF , verba indenizatória, Sistema de acompanhamento da execução orçamentária do DF, Relatório de gestão fiscal – RGF , Quadro demonstrativo de pessoal, Relatório orçamento criança e adolescente, Publicação dos atos de eliminação de documentos antigos

D. Atividades legislativas

- ♦ Sistema LEGIS, Consulta à legislação, Ordem do dia
- ♦ Sessões plenárias, audiências públicas, comissões gerais - disponibilização de vídeos, áudios e notas taquigráficas das sessões da casa e demais atividades oficiais realizadas no plenário e em outros locais.
- ♦ Comissões permanentes e temporárias - composição, pautas e atas das reuniões ordinárias e extraordinárias, relatorias, prazos para emendas e notas taquigráficas de audiências públicas realizadas no âmbito das comissões.

E. Institucional

- ♦ Conheça a CLDF;
- ♦ Licitações
- ♦ Páginas dos Deputados - página padronizada contendo informações básicas sobre cada parlamentar, seus projetos de lei e leis aprovadas, dados para contato, e-mail

da CLDF, link para a página particular do deputado e blog, quando houver. a idéia é evoluir para incorporar automaticamente os discursos feitos em plenário. Haverá também a página “Legislaturas anteriores” ou “Galeria dos Deputados” para consulta a ex-parlamentares.

F. Biblioteca

- ♦ Pesquisa Legislativa, Acervo de Biblioteca, Biblos
- ♦ Escola do Legislativo

G. Gestão de pessoas

- ♦ Validação de Contracheque, Fascal
- ♦ TCDF

A expectativa era de salto qualitativo tanto na transparência do processo legislativo e na participação da população. Mas, ainda não foram concretizados vários e importantes aspectos previstos.

O novo portal entrou no ar dia 22 de junho de 2012, e as principais mudanças foram apresentadas pela Coordenadoria de Comunicação Social- CCS da CLDF:

- novos conteúdos foram adicionados para atender à Lei de Acesso à Informação Pública.
- maior clareza aos conteúdos, com alteração de alguns termos usados nos menus e a introdução de textos explicativos para cada item aberto.
- maior realce para a área de "Transparência" e novas informações, entre elas os atos administrativos e as atas das reuniões da Mesa Diretora, os atos do Secretário-Geral e do Ordenador de Despesas.
- enquete
- hotsite com visita virtual à nova sede da CLDF
- agenda unificada com todos os eventos da Casa: sessões ordinárias e solenes, reuniões das comissões, audiências públicas e outros.

A CCS informa que o novo portal ainda não está pronto e que sua implantação será completada por etapas, com a introdução paulatina de novos serviços como banco de imagens, possibilidade de comentários nas notícias, fóruns, chats, blogs e redes sociais.

Para os integrantes do projeto “Adote um Distrital” que acompanha de perto o trabalho da Câmara Legislativa²⁸, o novo portal está definitivamente melhor do que o anterior e destacam:

²⁸ Disponível em <http://adoteumdistrital.com.br/> 30/06/2012.

Destaques positivos: publicação das pautas e atas das sessões plenárias, das reuniões da mesa e das audiências, dos gastos com publicidade institucional, a atualização das informações e dos atos administrativos de forma detalhada. Tentativas de aproximação com a sociedade civil e a não exigência de motivos para a solicitação de informações.

Destaques negativos: ausências da ferramenta de busca de projetos aprovados e sancionados – por tema e período, do serviço de acompanhamento da casa por metas e indicadores e da publicação das verbas de gabinete. Ausências do serviço de orientação ao cidadão, da ferramenta de serviço de informação ao cidadão – SIC, online e da divulgação em local – não virtual – de fácil acesso das informações da Casa.

Considerando os critérios adotados por Braga (2007), as mudanças efetivadas no portal ainda são muito tímidas, especialmente se for considerado que a Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527/2011, já em vigor, em seu art. 8º estabelece que:

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o **caput**, deverão constar, no mínimo:

I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III - registros das despesas;

IV – informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

Na avaliação do site nessa primeira fase de implantação, a evolução geral ainda é tímida, passando de 44,7% para 52,8%. A dimensão **Informações Gerais/Navegabilidade** mantém-se no mesmo nível(85%), mas deve-se destacar que a forma de organização do portal apresentou avanços consideráveis.

As dimensões que tratam das informações sobre **parlamentares** e sobre a **administração** da Casa sofreram reduções. As informações sobre a atuação dos parlamentares individualmente continuam muito restrita, restando ao eleitor o acesso as informações a critério do parlamentar em seu site pessoal.

Em relação às informações sobre os **Centros Decisórios**, destaca-se a evolução das informações que se referem ao trabalho das Comissões, refletindo o avanço na institucionalização das suas funções no âmbito do processo legislativo.

A Dimensão **Relação com o Público** em seu conjunto apresentou crescimento, passando de 29% para 41%. Destaque para a criação da Escola do Legislativo e para o incremento de atividades culturais, inclusive devido às melhores condições da nova sede da CLDF. Por outro lado, a interatividade é ainda extremamente deficiente com índice de apenas 10%, apesar da inclusão das enquetes, mas que abordam temáticas de pouca polêmica. Em relação ao item Comunicação e Mídia, observa-se uma queda de 65% para 35%, dada a ausência de TV e rádio legislativa, ressaltando-se que a TV Web está em caráter experimental no portal. Vale lembrar um importante limitador de avanços que é a reduzida equipe da Coordenação de Comunicação Social, a depender de realização de novo concurso público previsto na LDO 2013. De qualquer forma, a expectativa é de que as novas fases de implantação do portal possam garantir ganhos expressivos nessa dimensão.

Segundo mapa de inclusão digital elaborada pela Fundação Getúlio Vargas, o DF está em primeiro lugar no ranking de acesso a rede mundial de computadores em casa. Cerca de 58,69% de sua população tem computador com internet em casa. Esse percentual é mais de 10 pontos percentuais do 2º lugar, que é São Paulo com 48,22%²⁹.

Tal característica confere enormes vantagens ao Poder Legislativo distrital do uso de Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) como possibilidade concreta de aumento da participação cidadã, representando uma nova forma de relacionamento político na qual os cidadãos, grupos sociais, organizações sociais, organizações políticas, entre outros, podem atuar diretamente sobre as questões em debate na CLDF.

²⁹ Correio Braziliense- Brasília Conectada 24/06/2012.

TABELA 16 – AVALIAÇÃO COMPARADA DO PORTAL DA CLDF

DIMENSÃO	Câmara Legislativa do DF	
	fev/07	jun/12
Informações gerais/Navegabilidade	85,0%	85,0%
Centros Decisórios		
Mesa Diretora	95,0%	85,0%
Comissões	22,5%	67,5%
Plenários	43,3%	40,0%
Media	53,6%	64,2%
Parlamentares		
Bancada	95,0%	75,0%
Informações Biográficas	60,0%	60,0%
Atuação Parlamentar	25,0%	10,0%
Média	60,0%	48,3%
Processo decisório		
Sinopse	25,0%	75,0%
Íntegras	43,3%	66,7%
Orçamento	15,0%	80,0%
Média	27,8%	73,9%
Relação com o público		
Ouvidoria/Conselho de Ética	40,0%	50,0%
Escola do Legislativo	0,0%	90,0%
Comunicação e Mídia	65,0%	35,0%
Interatividade	10,0%	10,0%
Atividades culturais e de pesquisa	30,0%	45,0%
Média	29,0%	41,0%
Administração		
Informações Gerais	0,0%	40,0%
Editais e Licitações	85,0%	45,0%
Média	42,5%	37,5%
Integração em rede com outros órgãos e atores	15,0%	20,0%
AVALIAÇÃO GLOBAL	44,7%	52,8%

Fonte: Fev/2007 – BDPIP ; Jun/2012 – elaboração própria.

4.3.3 Comissão especial de governança, transparência e controle social

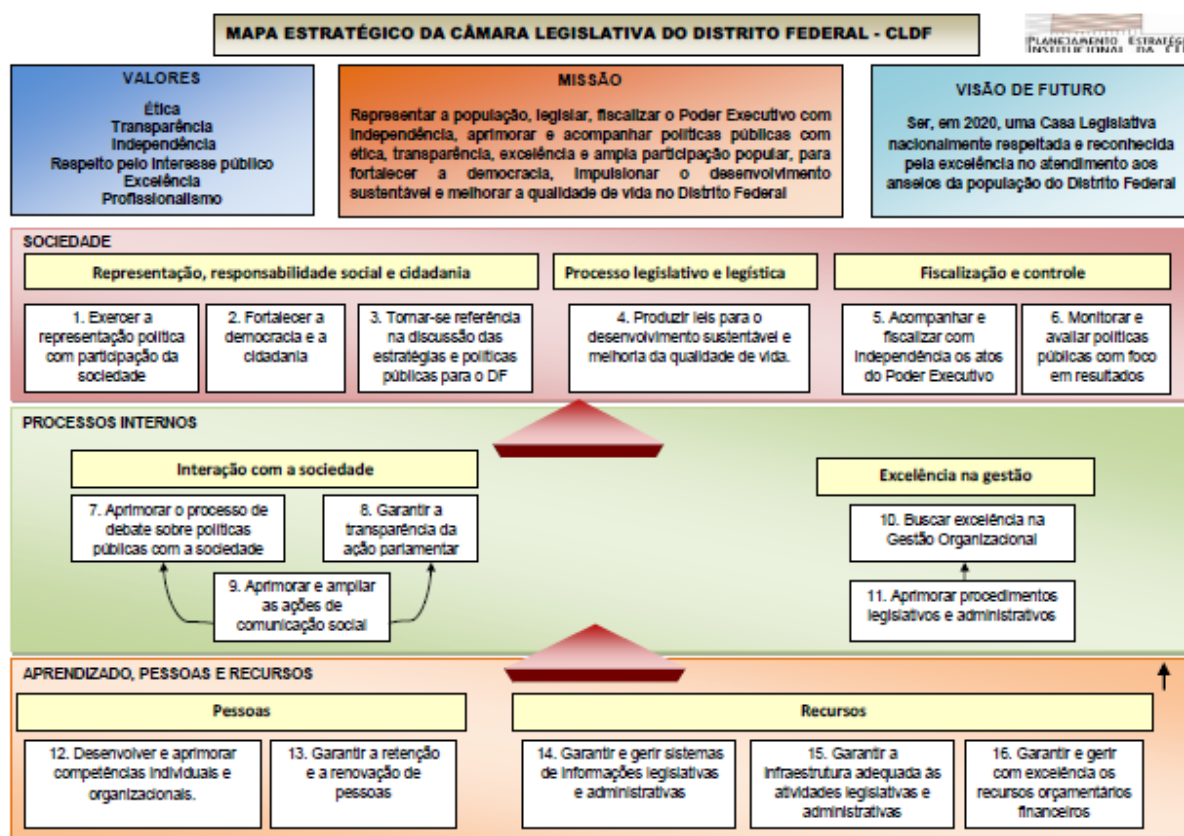
Criada pelo Ato da Mesa Diretora nº 54 de 10 de maio de 2011, só foi efetivamente instalada um ano depois, em maio de 2012. Visa fomentar a criação e o aprimoramento de mecanismos que propiciem o fortalecimento dos controles institucionais e subsídios aos cidadãos e a sociedade civil organizada, com o objetivo de implementar o controle social da Administração Pública. O prazo de duração da Comissão Especial é de 180 dias, prorrogável pela metade.

4.3.4 Planejamento estratégico institucional da CLDF

Metodologia adotada tanto pela iniciativa privada como por órgãos públicos, inclusive por diversos órgãos do governo federal, tribunais e casas legislativas, como a Câmara dos

Deputados e a Assembleia Legislativa de Minas Gerais, o uso do Planejamento Estratégico Institucional-PEI só começa a ser implementado na CLDF no bojo da crise institucional de 2009/2010 que envolveu a Câmara Legislativa. A direção da Casa, aliada a um movimento interno de alguns servidores, tomou a iniciativa de instituir um Comitê de Planejamento Estratégico Institucional – COPEI, por meio do Ato da Mesa Diretora nº 84/2010, com a responsabilidade de elaborar e implementar um processo de PEI para o período 2012-2020. Tal medida visa atuar na “defesa da cidadania plena da população do Distrito Federal e da aproximação constante ao atendimento dos anseios da sociedade”, “(...) com o fim de fortalecimento do Poder Legislativo do Distrito Federal e, consequentemente, da democracia.”

O PEI foi elaborado entre agosto de 2010 e novembro de 2011, com a participação dos deputados e servidores. A figura a seguir apresenta o Mapa Estratégico construído nesse processo:



Os resultados do Planejamento Estratégico foram aprovados pelo Ato da Mesa Diretora nº 06/2012, publicado no Diário da Câmara Legislativa (DCL) de 08/02/2012. Foram elaborados 34 projetos estratégicos, distribuídos em 10 carteiras, conforme anexo, com a seguinte listagem:

1. Carteira 1F: CLDF Transparente

2. Carteira 2F: Comissões Em Pauta
3. Carteira 3F: Participação Popular
4. Carteira 4F: Fiscalização Atuante
5. Carteira 5F: Responsabilidade Socioambiental
6. Carteira 6F: Cidadania E Cultura
7. Carteira 1S: Processos Eficazes
8. Carteira 2S: Recursos Eficientes
9. Carteira 3S: Capital Humano Fortalecido
10. Carteira 4S: Ação Parlamentar Dinamizada

A Câmara Legislativa começou a colocar em prática o seu Planejamento Estratégico Institucional, considerado como ferramenta indispensável de auxílio à atuação parlamentar e à reflexão sobre os rumos da Casa, com ênfase na melhoria do serviço prestado à população do Distrito Federal. Os comitês de execução da estratégia estão em processo de capacitação.³⁰

Para o biênio 2012/2013 foram priorizadas duas carteiras: Carteira 1F: CLDF Transparente que envolve os PE 2 – Tramitação Transparente, PE 7 – Transparência Total e o PE 16 – Comunicação e a Carteira 3S: Capital Humano Fortalecido que envolve entre outros os PE 11 – Capacitação Estratégica e PE 14 – TIC na Onda.

São fortes as expectativas com a implantação do Planejamento Estratégico na Casa. Mas para que seja bem sucedida, é preciso comprometimento da direção da Casa, composta por parlamentares e renovada a cada dois anos, e envolvimento da direção administrativa e dos servidores, especialmente dos efetivos.

A classificação dos parlamentares, realizada por representantes do COPEI, com base no nível de comprometimento com o PEI é ainda muito baixo, conforme pode ser vista na tabela 17:

TABELA 17 - NÍVEL DE COMPROMETIMENTO DOS DEPUTADOS DISTRITAIS COM O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL

Nível de Comprometimento	Titulares	Suplentes
Alto	2	
Médio		
Baixo	8	
Indiferentes	14	4
Total	24	4

Fonte: Membro do COPEI.

Segundo Anastasia (1998) as mudanças institucionais, especialmente relacionadas

³⁰ Câmara Legislativa começa a colocar em prática o seu planejamento estratégico 18/05/2012 14:43.

com uma maior interlocução com os segmentos organizados da sociedade civil, podem contribuir positivamente com a queda no índice de renovação parlamentar, conforme se observa na experiência da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, que na década de 90 implementou um conjunto de mudanças expressivas e que tem convivido com baixos índices de renovação parlamentar.

Quanto à área administrativa, Volpe (2006) analisou o processo de profissionalização da CLDF ao longo dos oito primeiros anos de legislatura e chegou à conclusão que o mesmo:

(...) expõe as evidências de que o processo de construção da Câmara Legislativa vem contribuindo para a formação de redes políticas personalistas e clientelistas, caracterizadas pela troca de favores entre funcionários e parlamentares, pelo inchaço da administração e pela captura da burocracia. Expõe ainda a existência de patronagem política – o uso de recursos políticos para fins eleitorais – e do patrimonialismo – situação de obediência da burocracia pelas relações de fidelidade à chefia. Assim, são constatadas disfunções da estruturas organizacionais, quando alguns setores da Casa tem seus serviços esvaziados, enquanto outros, de interesse parlamentar são capturados. Verifica-se ainda situação de baixa autonomia burocrática e excessiva regulação política. Por isso, chega a conclusão de que a profissionalização, em seu sentido formal, ainda é pequena devido aos efeitos da excessiva intromissão política na estrutura administrativa...A administração da casa, que deve ser regulada por técnicos, confunde-se com a estrutura política.(VOLPE, 2006, p. 4)

Em 2008 foi feita uma ampla reestruturação administrativa, que sem dúvida refletiu em uma rotina de trabalho mais organizada, e melhor gerenciamento dos recursos. O quadro de servidores efetivos foi ampliado, com a realização de concursos públicos para as diversas categorias. Todavia, os servidores efetivos ainda são minoria.

Nesse processo de profissionalização a CLDF tem adotado algumas importantes medidas, ainda que insuficientes. Nesse sentido, proibiu o nepotismo através Ato da Mesa Diretora nº 90/201 e adotou a ficha limpa para todos os servidores comissionados através do Ato da Mesa Diretora nº 17/2012. Outro importante avanço, ainda que parcial e limitado, foi a definição de parte dos cargos em comissão na Estrutura Administrativa como privativos dos servidores efetivos, conforme a Resolução nº 232/2007. Trata-se apenas de parte dos cargos, a maioria de chefia de setor e unidade, ou seja, de 3º nível hierárquico. Mas, o mais grave é que tais cargos continuam vinculados a indicação dos parlamentares, o que traz outras consequências danosas, como a vinculação de servidores efetivos a determinados parlamentares com o objetivo de se manter nesses cargos. Outro exemplo é o envolvimento direto do servidor lotado na estrutura administrativa, mas que também contribui com o trabalho do parlamentar em seu Gabinete, reduzindo sua dedicação ao cargo ao qual foi designado na estrutura administrativa.

Segundo o Ato do Presidente nº 744/2011, esta seria a distribuição dos cargos na CLDF:

- 755 servidores efetivos, sendo que 156 ocupavam cargos em comissão, ou seja, 21%.
- 305 cargos vagos de servidores efetivos, demonstrando a urgência de realização de novo concurso público.
- 1.148 cargos comissionados, sendo 156 ocupados por servidores efetivos, ou seja, 13,6% do total.

Na tabela 18 são apresentados os dados referentes à Estrutura Administrativa, onde os servidores efetivos ocupavam 48% dos cargos. Mas, tal percentual pode passar a falsa impressão do espaço dos servidores efetivos. Na verdade, cerca de 56% desses cargos são dos três menores níveis hierárquicos da tabela. Os cargos mais estratégicos da Casa são destinados em grande parte aos servidores sem vínculo com a administração pública.

TABELA 18 - NÚMERO DE CARGOS NA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DA CLDF, SEGUNDO VÍNCULO DO SERVIDOR

Estrutura Administrativa	Cargos	%
Servidores Efetivos	144	48,0
Servidores Requisitados	21	7,0
Servidores Sem Vínculo Efetivo com a Administração Pública	125	41,7
Vagos	10	3,3
Total	300	100,0

Fonte: CLDF - Ato do Presidente nº 744/2011

4.4 Considerações finais

Pelo visto no decorrer desse capítulo, a Câmara Legislativa do DF durante boa parte da sua história realizou investimentos muito limitados em seu processo de desenvolvimento institucional de maneira geral. Tal observação é ainda mais forte no caso da transparência e dos canais de interação dos cidadãos nos períodos entre as eleições. Ou seja, a CLDF foi uma instituição pouco permeável ao processo de participação social.

Com a crise institucional envolvendo todos os Poderes do DF em 2009/2010, inclusive o Poder Legislativo, com enorme desgaste de sua já frágil imagem, e com questionamentos por segmentos da sociedade quanto a manutenção da autonomia legislativa do DF, a CLDF passa a ter que buscar construir uma nova relação com quem representava.

A partir de então, uma série de mudanças são gestadas, algumas estruturantes, outras pontuais, mas ainda em um ritmo aquém da necessária institucionalização do Poder Legislativo da capital federal. Certamente não foi devido à insuficiência de recursos

orçamentários, na medida em que a CLDF situa-se em 1º lugar no ranking de parcela do orçamento por deputado, com cerca de R\$ 9,8 milhões por deputado, conforme apresenta estudo da Transparência Brasil sobre os legislativos no Brasil.³¹

Destaque para o processo de Planejamento Estratégico Institucional aprovado e em início de implementação, onde se destacam alguns parlamentares e grupo de servidores, com disposição de mudanças. É preciso, no entanto, ampliar as adesões internas e externas nesse processo, que necessita de aprofundamento e intensidade.

³¹ <http://www.observatoriosocialdobrasil.org.br/downloads/20.pdf> Legislativo custa em média R\$ 115,27 ao ano para cada habitante de capitais brasileiras.

CAPÍTULO 5

ALGUMAS EXPERIÊNCIAS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DE PROCEDIMENTOS E DE FERRAMENTAS DE INTERAÇÃO COM OS CIDADÃOS NOS INTERSTÍCIOS ELEITORAIS

Uma das tendências dos Poderes Legislativos no Brasil e no mundo, apontadas e mapeadas em estudo³² encomendado pela ALMG, de 2009, é a institucionalização de procedimentos e de ferramentas de interação com os cidadãos nos interstícios eleitorais, com vistas ao incremento dos graus de responsividade (*responsiveness*) e de responsabilidade (*accountability*) vertical e horizontal das casas legislativas. O estudo apresenta três modalidades de materialização dessa tendência:

- (i) interações face-a-face com os cidadãos,
- (ii) interações mediadas, seja pelos veículos tradicionais (jornal, rádio e televisão), seja pelas novas TICs ou
- (iii) por meio da combinação entre (i) e (ii).

Assim, o objetivo desse capítulo é apresentar algumas experiências exitosas de mecanismos institucionais de interação e vocalização de preferências dos cidadãos, com atenção especial para duas instituições que tem se destacado nessa temática no Brasil, a Câmara dos Deputados e a Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

5.1 Algumas experiências da Assembleia legislativa de minas gerais – ALMG

A ALMG promoveu nas últimas décadas um processo continuado de mudanças institucionais, incorporando um conjunto importante de inovações, que segundo Anastasia (2001) foram motivadas especialmente por uma crise de legitimidade desse Poder junto à sociedade e aos seus próprios funcionários. A estratégia adotada para reverter esse quadro estava ancorada na ampliação dos graus de *accountability* e *responsiveness* junto à sociedade, de forma a atingir os patamares “requeridos para o exercício democrático da representação política”, conforme aponta a Anastasia (2001, p 30).

Destacam-se a reestruturação administrativa, os investimentos na profissionalização e especialização do corpo técnico e administrativo, a reformulação da política de comunicação, com a criação de veículos de comunicação, como jornais impressos, site, tv e rádio e, especialmente a criação de um conjunto de novos canais de interlocução com a

³²Direcionamento Estratégico da ALMG 2010 – 2020 Mapeamento de Tendências - Mudanças e Inovações no Poder Legislativo no Brasil e no Mundo. Dezembro de 2009 – MACROPLAN – ALMG.

sociedade, sendo esta última o objeto dessa seção. De forma a “democratizar o debate, a formulação e o acompanhamento de políticas públicas” a ALMG realiza um conjunto de eventos institucionais: ciclos de debates, debates públicos, seminários legislativos e fóruns técnicos, e outras formas de interação com os cidadãos, que serão apresentados a seguir

5.1.1 Instrumentos de interação face-a-face com cidadãos e grupos organizados

5.1.1.1 Iniciativa popular

A Constituição Estadual de MG estabelece em seu art. 67 que a iniciativa popular para apresentação de projeto de lei, tem como requisito a subscrição de, no mínimo, dez mil eleitores do Estado, em lista organizada por entidade associativa legalmente constituída, que se responsabilizará pela idoneidade das assinaturas, sendo que no máximo 25% poderão ser de eleitores alistados na Capital do Estado. Ao estabelecer um número fixo de subscritores, a Constituição Estadual ao invés de um percentual dos eleitores como o DF, outros estados e a União, aumenta a cada ano as facilidades de apresentação de projetos de iniciativa popular. Ressalte-se que em jan/2012, Minas Gerais contava com 14.573.528 eleitores. Nesse ano, as 10 mil assinaturas representam, portanto menos de 0,07% do total dos eleitores. O primeiro signatário, ou a quem indicar, poderá usar da palavra por 60 minutos nas comissões e em Plenário.

Segundo o portal da ALMG³³, foram apresentados apenas 05 projetos de lei de iniciativa popular, sendo que um foi arquivado, um virou lei, um está pronto para a ordem do dia em plenário e dois estão anexados e em tramitação.

5.1.1.2 Comissão de participação popular

Criada em junho de 2003, (Resolução nº 5212 de 09/05/2003), com o objetivo de “colocar à disposição dos cidadãos recursos que lhes permitam influir no trabalho legislativo de forma mais ágil do que pela iniciativa popular de lei”. Segundo art. 102 do RI, são matérias de competências da Comissão de Participação Popular:

- a) a proposta de ação legislativa encaminhada à Assembleia Legislativa, nos termos do art. 289;
- b) a realização, com a concordância prévia da Mesa da Assembleia, de consulta pública sobre assunto de relevante interesse;

³³ Tramitação de projetos - pesquisa simples.

c) a sugestão popular visando a aprimorar os trabalhos parlamentares.

Segundo o portal da ALMG, a Comissão de Participação Popular – CPP – recebe e aprecia proposições da sociedade civil, que pode apresentar propostas de aperfeiçoamento dos trabalhos legislativos e propostas de ação legislativa tais como: requerimentos, emendas a projetos de lei em tramitação e projetos de lei. A CPP pode realizar audiências públicas para discutir propostas da sociedade civil. As propostas aprovadas serão transformadas em proposições legislativas da Comissão irão tramitar na Assembleia Legislativa como as demais. Segundo art. 289 do RI, qualquer entidade da sociedade civil legalmente constituída pode apresentar sugestões e propostas de ação legislativa à CPP. De 2003 a julho de 2012 foram apresentados 1.668 Propostas de Ação Legislativa.

5.1.1.3 Audiências públicas

A Constituição Estadual de MG em seu art.60, § 2º estabelece entre as competências das comissões a realização de dois tipos de audiências:

I – Audiência pública com entidade da sociedade civil: segundo o art. 291 do RI, as audiências públicas são realizadas pelas Comissões e visam instruir matéria legislativa em trâmite, bem como tratar de assunto de interesse público relevante atinente à sua área de atuação, mediante proposta de qualquer membro ou a pedido da entidade interessada, já constando a indicação da matéria a ser tratada e das pessoas a serem ouvidas.

II – Audiência pública em regiões do Estado, para subsidiar o processo legislativo, observada a disponibilidade orçamentária: regulamentada pela Resolução 5117/92 visa subsidiar o processo legislativo como um todo, mas especialmente visa subsidiar o processo de planejamento e orçamento, nos termos do art. 157, §5º da Constituição Estadual:

Art. 157

(...)

§ 5º – Para subsidiar a elaboração do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, do plano plurianual de ação governamental e da proposta orçamentária anual, a Assembleia Legislativa sistematizará e priorizará, em audiência pública regional, realizada a cada dois anos, as propostas resultantes de audiências públicas municipais realizadas pelos poderes públicos locais, nos termos de regulamentação.

Vale lembrar que a Constituição Estadual prevê em seu Art. 155 §5º que a LDO fixará percentual não inferior a 1% da receita orçamentária corrente ordinária do Estado, para tais prioridades, incluídas a cada ano no Orçamento e com garantia de execução e pagamento no mesmo exercício, sob pena de responsabilidade, nos termos do inciso VI do art. 91. Tal artigo transforma parte do orçamento, que no Brasil é de natureza autorizativa, em impositivo, tornando, portanto efetiva as demandas regionais. Segundo o deputado André Quintão, “hoje, na Assembleia de Minas, quem discute e quem tem o protagonismo sobre a discussão do orçamento não é só a Comissão de Orçamento, é a Comissão de Orçamento mais a Comissão de Participação Popular” (QUINTÃO, 2011).

5.1.1.4 - Seminários legislativos

Com inspiração na experiência dos trabalhos da constituinte estadual, os seminários foram implantados a partir de 1991, e partiram da concepção que a participação popular poderia conferir maior legitimada as ações legislativas.

Segundo a Deliberação da Mesa Diretora nº 720/1991, os seminários possuem as seguintes características:

Iniciativa de proposição de tema: demandas sociais, comissões ou do Comitê Deliberativo de Comunicação institucional

Deliberação: Mesa Diretora, a partir de parecer do Comitê Deliberativo de Comunicação Institucional

Realização: Mesa Diretora em conjunto com entidades da sociedade civil relacionadas ao tema.

Objetivo: produção de documento com propostas a serem encaminhadas a Mesa Diretora.

Dinâmica:

I - Comissões Técnicas Interinstitucionais (CTIs): composta por especialistas indicados pelas instituições participantes, com o objetivo de elaborar propostas relativas ao subtema a ser tratado

II- Grupos de Trabalho; formado para exame e aprimoramento das propostas elaboradas pela comissão técnica interinstitucional

III - Reuniões Plenárias: debate das propostas apresentadas, e à consolidação de proposições sobre o tema.

Participantes:

- Inscrições institucionais que dão direito a participação nos trabalhos de grupo e

das reuniões plenárias

- Inscrições individuais de pessoas que atuem na área à qual esteja afeto o tema a ser tratado que dão direito a participação das reuniões plenárias.

Para enriquecer o debate, a ALMG oferece neste hotsite textos técnicos de sua área de Consultoria e opiniões de especialistas sobre os temas.

As entidades da sociedade civil podem:

1. Ser demandantes da realização do evento
2. Propor temas e subtemas a tratados
3. Propor conferencistas e coordenadores de grupo
4. Aprovar o regulamento do seminário legislativo;
5. Participar do processo de divulgação do evento, no qual será utilizado material produzido pela Assembleia;
6. Indicar inscrições institucionais
7. Divulgar, no respectivo âmbito de atuação, o documento final.

Documento Final: resulta da consolidação das propostas aprovadas nas reuniões plenárias sobre os temas centrais e será objeto de debate e aprovação na reunião plenária final. Deve expressar o resultado do desafio da busca do consenso e a explicitação das divergências.

Comissão de Representação: deve ser eleita na Plenária Final, e tem como competências, conforme o regulamento, acompanhar, junto à Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, os desdobramentos das propostas aprovadas no Fórum Técnico

Encaminhamentos do documento final, após recebido pela Mesa da Assembleia, por intermédio do Presidente:

- à comissão técnica competente para as providências institucionais e para utilização na elaboração legislativa, no que couber.
- às diversas esferas do Governo informações acerca das expectativas e demandas atinentes ao seu nível de atuação.

A participação das entidades em todas as fases é muito relevante, pois amplia o grau de compromisso e responsabilização dos atores sociais em todo o processo. Como ressalta Anastasia (2001), a participação das entidades da sociedade civil se dá:

(...) desde a proposição do tema até a produção de legislação a ele concernente, facultando a interação entre as instituições e permitindo que suas preferências sejam expressas e debatidas, e os pontos de convergência e divergência sejam explicitados. A discussão envolve o tratamento dos aspectos técnicos e políticos do assunto abordado e produz o incremento dos graus de informação dos participantes, bem como o compartilhamento de informações. (ANASTASIA, 2001 p.58)

5.1.1.5 - Fóruns técnicos

Sua dinâmica se assemelha a dos seminários legislativos, mas envolve abordagem mais técnica. A programação engloba palestras, ministradas por expositores convidados, debates onde se faculta a participação dos inscritos, e atividades em grupos de trabalho, onde os participantes discutem propostas e formatam um documento, a ser votado na plenária final. A etapa final é geralmente precedida de interiorização, com reuniões regionais, que elege representantes pra participar da etapa final. Cada fórum técnico conta com um regulamento, que é um documento com um conjunto de normas e critérios que regulam e norteiam a realização de um fórum técnico. Nele estão informações sobre objetivos, competências, temário, local de realização, cronograma das atividades, metodologia de trabalho, dinâmica das reuniões das comissões técnicas interinstitucionais (CTIs), participação na etapa final e composição da comissão de representação, entre outros pontos.

Segundo Anastasia (2001), tanto os seminários legislativos como os fóruns técnicos resultaram em legislações: “embora de pequena expressão numérica essas leis constituem importantes peças de legislação com repercussão significativas nos setores e segmentos que se dirigem” (ANASTASIA, 2001, p. 64). São leis de natureza regulatória.

A título de exemplo, foi realizado o Fórum Técnico Plano Decenal de Educação: Desafios da Política Educacional, com oito meses de debates e oito encontros regionais por 198 instituições inscritas e 464 participantes na plenária final. Em três dias de atividades, os participantes aprovaram 250 sugestões que foram entregues pela comissão de representação à Comissão de Educação, Ciência, Tecnologia e Informática, para subsidiar a análise do projeto.³⁴

5.1.1.6 - Petição e representação popular de pessoa física ou jurídica

Segundo a Constituição Estadual em seu art. 73, §1º, inciso III, está previsto que os atos das unidades administrativas dos Poderes do Estado e de entidade da administração indireta se sujeitar ao também ao controle direto pelo cidadão e associações representativas da comunidade, mediante amplo e irrestrito exercício do direito de petição e representação perante órgão de qualquer Poder e entidade da administração indireta. No âmbito do Poder Legislativo, o RI regulamenta o processo de representação popular:

³⁴ www.almg.gov.br.

Art. 290 – A representação popular de pessoa física ou jurídica contra ato ou omissão de autoridade ou entidade pública ou contra ato imputado a membro da Assembleia Legislativa será examinada pelas comissões ou pela Mesa, desde que seja:

I – encaminhada por escrito e assinada;

II – matéria de competência da Assembleia Legislativa.

Parágrafo único – O relator da comissão a que for distribuída a matéria apresentará relatório em conformidade com o art. 114, do qual se dará ciência aos interessados.

5.1.1.7 - Parlamento Jovem Minas

Projeto de formação política destinado aos estudantes dos ensinos médio e superior dos municípios mineiros, que cria para os jovens uma oportunidade de exercício de participação no Parlamento. O tema selecionado é aprofundado teoricamente no âmbito das suas repercussões nas políticas públicas. Os jovens são capacitados com aulas teóricas, oficinas, inclusive no Legislativo, e discutem propostas sobre aquele tema. Ao final de cada edição é aprovado o Documento do Parlamento Jovem Minas, que é entregue à Comissão de Participação Popular da ALMG, para apreciação, emissão de parecer e devido encaminhamento. Já foram encaminhadas 149 proposições para apreciação da ALMG. Trata-se de um projeto estruturado de formação para a cidadania.

5.1.2 Interações mediadas pelos veículos tradicionais (jornal, rádio e televisão) ou pelas novas TICs

5.1.2.1 Consulta pública

Consulta pública é uma das formas de participação da sociedade no processo legislativo através da TIC. Possibilita que o cidadão que não possa participar de forma presencial das discussões realizadas pelos deputados ou que não está diretamente ligado a entidades ou movimentos sociais, dê a sua contribuição sobre projetos específicos em tramitação no Próprio Legislativo ou no Congresso Nacional, ou mesmo sobre temas a serem priorizados na agenda legislativa de debates e atividades. Para enviar a contribuição e avaliar outras sugestões já enviadas o cidadão deve estar cadastrado (e-mail, nome, telefone, sexo, município e categoria, e entidade se for o caso). As contribuições podem ser feitas de três formas: alteração, supressão ou inclusão. O número de participações é livre, e a cada envio, o participante recebia um e-mail automático da Assembleia contendo o registro da sua contribuição.

Um exemplo de Consulta Pública foi no PL 2.215/08 que trata do Plano Decenal de Educação em Minas Gerais. Suas contribuições foram discutidas nos Grupos de Trabalho da

etapa final do Fórum Técnico, no Plenário, junto com as contribuições colhidas nos encontros realizados pelo interior. Depois de analisadas e aprovadas, as sugestões da Consulta Pública foram incluídas no documento final entregue ao presidente da Assembleia e encaminhadas à Comissão de Educação, Ciência, Tecnologia e Informática, para avaliação da pertinência de incluí-las no PL 2.215/08.

5.1.3 Combinação de Interações Face-a-Face com os Cidadãos e Interações Mediadas pelas novas TICs

5.1.3.1 Ciclo de debates

Evento realizado pela Assembleia, em parceria com entidades da sociedade civil e Poder Público, com o objetivo de debater determinado tema sob vários aspectos: social, econômico, técnico, político etc.

Geralmente, tem duração de um ou dois dias e é composto por painéis de exposições e debates. Os cidadãos podem participar mediante o encaminhamento de perguntas por escrito ou oralmente. Se estiverem acompanhando o evento pela TV Assembleia podem participar via site ou ligação gratuita para um número 0800 encaminhando seus comentários e perguntas. Durante um ciclo de debates, o cidadão tem a oportunidade de tirar dúvidas acerca do tema. Segundo explicação no portal ALMG, a iniciativa “o qualifica para outras participações em espaços públicos de discussão, dando a ele a possibilidade de contribuir de forma mais efetiva em processos democráticos para a elaboração de propostas de políticas públicas.”³⁵

Na construção do Plano Decenal de Educação, a ALMG se utilizou de vários mecanismos de interação com a sociedade, como debates, consultas públicas e fóruns técnicos, permitindo que diferentes públicos pudessem se qualificar e contribuir no processo de sua construção.

5.1.3.2 - Centro de Atendimento ao Cidadão – CAC

Criado em 1995 com o objetivo de garantir agilidade e qualidade na troca de informações com o cidadão, além de fornecer subsídios para a melhoria da atividade legislativa. De forma interativa, o CAC disponibiliza canais de relacionamento presencial e à distância, para que o cidadão possa encaminhar dúvidas, sugestões e denúncias.

³⁵ Exemplo: Debate Público Plano Decenal: Metas e Ações Estratégicas para a Educação de Minas Gerais que foi promovido pela Comissão de Educação, Ciência, Tecnologia e Informática.

5.1.3.3 - Ouvidoria parlamentar

Composta de um ouvidor-geral e um ouvidor substituto, nomeados pelo presidente da Assembleia. É ela que age em defesa dos direitos dos cidadãos no Poder Legislativo, fazendo com que cada caso seja encaminhado e resolvido. Qualquer cidadão, entidade representativa ou empresa pode apresentar suas solicitações à Ouvidoria pela internet, pessoalmente e pelo telefone,

5.1.3.4 - Envie sua sugestão de projeto de lei ou fale com seu deputado

Espaços de participação popular nas atividades da Assembleia onde o cidadão pode enviar uma proposta de ação legislativa (PLE). Pode ser um projeto de lei; uma emenda a um projeto em análise pela Assembleia; um requerimento de informações a órgãos públicos e a autoridades ou uma solicitação de audiência pública de comissão. As propostas são publicadas na íntegra, com o nome do autor e o assunto de que tratam. De set/2011 a jul/2012 foram apresentadas 206 sugestões.

5.2 Algumas experiências da Câmara dos Deputados de interação com a sociedade

No bojo do processo de democratização brasileiro, a Câmara dos Deputados iniciou um processo de reformas institucionais no sentido de aumentar a transparência de suas atividades e ampliar os canais de interação com a sociedade na busca ampliação de sua legitimidade e do fortalecimento do Legislativo. Assim, em um ritmo acelerado foram criados vários sistemas e ferramentas utilizando as modernas tecnologias de informação, oferecendo novos serviços à sociedade, recebendo por isso prêmios variados³⁶, Nazareno et al.:

A riqueza e a confiabilidade de informações, a funcionalidade e navegabilidade dos programas e a multiplicidade de ferramentas e serviços disponibilizados transformaram o portal eletrônico da Câmara em referência nacional inclusive no setor das TIC. Pelo quinto ano consecutivo, o sítio dedicado a divulgar as atividades dos deputados federais em Brasília foi classificado entre os 10 melhores de política na Internet.³⁷(NAZARENO et al., 2006)

Hoje a Câmara dos Deputados conta com uma série de canais e veículos que atuam numa perspectiva de interação social. No Seminário sobre o tema Participação Popular no

³⁶ WWW.ibest.com.br

³⁷ <http://www2.camara.gov.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/edicoes/arquivos-diversos/plenarium1>

Parlamento do Século XXI, foram apresentados os pilares da comunicação pública praticados na Câmara dos Deputados³⁸, segundo Flávio Elias F. Pinto:

(...) participação social e interatividade; transparência e accountability (prestação de contas); ouvidoria social, auscultação social; promoção e valorização do interesse público; cidadania consciente, ativa e solidária; estímulo à vigilância cidadã; promoção da cultura cívica; intervenção cidadã no processo político e legislativo.(PINTO, 2011, p. 2)

Tais pilares são direcionados na mesma perspectiva do estudioso Pierre Zémor, citado pelo representante da Secretaria de Comunicação - SECOM no evento. Segundo Zémor, “o vetor de comunicação dos públicos para a instituição é o mais importante na comunicação pública”.

O portal da Câmara dos Deputados apresenta um conjunto de veículos de comunicação e canais de participação, que ilustram tal orientação, como mostra o Quadro 3, a seguir:

QUADRO 3 - CANAIS DE PARTICIPAÇÃO DO PORTAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS - JUN/2012

PARTICIPE	INTERAÇÃO	OUTROS VEÍCULOS	WEBCÂMARA
• Bate-Papos • E-Democracia • Eventos • Fale com a Ouvidoria • Fale com o Deputado • Fale Conosco • Redes Sociais • Sua proposta pode virar Lei	• Assinar RSS • Facebook • Fale conosco • Widget • Twitter	• Banco de imagens • Jornal da Câmara • Rádio Câmara • TV Câmara	• Ao vivo: acompanhe o plenário e as comissões Víde • Transmissões recentes • Pesquisa completa

Fonte: www.camara.gov.br

5.2.1 Interações mediadas pelos veículos tradicionais (jornal, rádio e televisão) ou pelas novas TICs

A título de exemplo serão apresentados dois canais de interação que proporcionam níveis de vínculos diferenciados, a Central de Comunicação Interativa e o portal e-democracia.

³⁸ Seminário sobre o tema *Participação Popular no Parlamento do Século XXI*. 28/06/2011 Flávio Elias F. Pinto da Secretaria de Comunicação da Câmara dos Deputados — SECOM/CD

5.2.1.1 O 0800-619-619 ou *disque-câmara* ou central de comunicação interativa

Foi um dos primeiros instrumentos de comunicação interativa da Câmara dos Deputados. Criado pelo Ato da Mesa nº 101/98 possui os seguintes objetivos: receber sugestões, solicitações e denúncias dos cidadãos e encaminhá-las aos Deputados Federais; estimular a participação da sociedade nos veículos de comunicação da Casa e na comunicação institucional.³⁹ Em 2004 se transformou em uma Central de Comunicação Interativa, com ampliação da estrutura e ampla divulgação. Segundo representante da SECOM o desafio é aumentar essa interatividade e fazer com que Central de Comunicação Interativa, seja efetivamente capaz de influenciar o processo de produção de leis. Para se dimensionar a importância de tal serviço, em 2010 foram realizados cerca de 626 mil atendimentos, e apenas um projeto o PL nº 5.476/2001, que extingue a assinatura básica do telefone fixo, recebeu apoio de quase 2 milhões de contatos através do 0800. Nesse sentido, em determinados projetos de lei fica evidenciada uma ação organizada de segmentos da sociedade civil em se manifestar favorável ou contrariamente.

O que se discute na Câmara hoje é como transformar essa manifestação num elemento que influencie na priorização da análise desse projeto, já que mesmo tendo todo esse volume de participação, o projeto não foi colocado em votação⁴⁰.

As manifestações recebidas pela Central de Comunicação Interativa apresentam a seguinte ordem:

1. Opiniões favoráveis e contrárias a projetos de lei;
2. Pedidos de informação sobre as atividades da Casa: agenda, publicações disponíveis, o que é possível ser feito até mesmo com relação à interatividade;
3. Sugestões aos Parlamentares;
4. Reclamações, críticas e denúncias;
5. Elogios, congratulações e agradecimentos aos Parlamentares;
6. Participação nos veículos de comunicação da Casa e em eventos institucionais.

Os veículos de comunicação TV Câmara, a Rádio Câmara e a Agência Câmara também têm procurado ampliar as formas de participação e interação com a população e o 0800 tem sido o principal pilar desse processo. As enquetes são propostas segundo temas escolhidos pelos presidentes das comissões a partir dos projetos mais relevantes que estão em debate.

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ Ibidem.

Uma grande preocupação da Central de Comunicação Interativa é quanto ao fluxo de informações dentro da Câmara dos Deputados. As mensagens recebidas via telefone ou e-mail são enviadas diariamente aos gabinetes, às Comissões, às Lideranças e às áreas administrativas. Além disso, mensalmente, dados estatísticos de tudo o que foi recebido pela Central são enviados aos gabinetes e à estrutura da Casa.

O desafio é que essa participação popular seja de alguma forma trabalhada pela ação parlamentar, além de fornecer informações sobre a opinião da população acerca dos projetos e de sua importância influenciando, desta forma, a agenda parlamentar.

5.2.1.2 Portal e-Democracia⁴¹

É um portal de interação com o objetivo de promover e incentivar a participação da sociedade no processo de elaboração de leis. Conta com dois espaços de participação: as Comunidades Legislativas, com 17.041 membros em julho de 2012, onde se debatem temas relacionados a projetos de lei já existentes, e o Espaço Livre, com 17.036 membros, onde o cidadão pode definir o tema da discussão e ser o grande motivador dela, sendo o debate acompanhado pela equipe e-Democracia. As discussões e contribuições das comunidades são repassadas aos parlamentares. A participação se dá através de fóruns, principal área de interação, bate-papos entre os membros das comunidades e os deputados envolvidos no tema, *wililegis*, espaço colaborativo onde se podem propor alterações aos projetos de lei em discussão ou construir um novo texto, e a biblioteca virtual, com documentos, estudos, artigos científicos, legislação existente sobre o tema em debate.

Segundo as estatísticas de usuários do portal⁴², por unidades da federação, o DF e o RJ se situam em 2ª lugar, atrás apenas dos usuários de SP. Em julho de 2012 o portal contava com 24 comunidades, que apresentam números bem variados de membros, com o mínimo de 25, como a Comunidade de Participação Social, e a de Licitações e Contratos com 5835 membros. As diferentes formas de participação são orientadas conforme o andamento das propostas na Câmara dos Deputados.

Há ainda a área chamada *Nossas Idéias* onde o cidadão pode colocar sua idéia para ser votada pelos demais, sempre no sistema binário de comparação. A idéia é comparada com várias outras, e à pessoa que entra no portal é apresentada a oportunidade de votar e/ou de

⁴¹ <http://edemocracia.camara.gov.br/principal>.

⁴² <http://edemocracia.camara.gov.br/estatisticas>.

incluir nova idéia. Dessa forma a ferramenta vai organizando as idéias que as pessoas acham relevantes.

O portal *e-Democracia* ⁴³ conta com uma equipe que faz a coordenação de muitos atores e atua na organização do debate inicial. São criados fóruns e perguntas sobre os aspectos mais polêmicos e/ou importantes do tema para que a população se estimule a participar. São selecionados e disponibilizados documentos relevantes sobre o tema para os participantes.

A equipe também acompanha as discussões, ajudando a sistematizar as mensagens. O próprio portal possui ferramentas que ajudam nessa sistematização, sendo possível organizar e sistematizar grandes quantidades de dados. Segundo Cristiano Ferri, Coordenador do Programa E-Democracia, se o portal tivesse um milhão de pessoas, seria possível organizar essa informação.

Ferri também apresenta outra capacidade do portal, que é a possibilidade do Parlamentar testar uma ideia, ver se há apoio para ela, como as pessoas vão responder àquela determinada ideia, e principalmente se ela é inovadora.

5.2.2 Institucionalização de instrumentos de interação face-a-face com cidadãos e grupos organizados

5.2.2.1 Comissão de legislação participativa

A Comissão foi criada através da Resolução nº 21/2001, como instrumento de aproximação do Legislativo com a sociedade, mediante a institucionalização de órgão em sua estrutura organizacional permanente, com competência legal para iniciar o processo legislativo a partir de provocação oriunda da sociedade.

Segundo a página da Comissão:

A Comissão de Legislação Participativa (CLP) da Câmara dos Deputados foi criada em 2001 com o objetivo de facilitar a participação da sociedade no processo de elaboração legislativa. Através da CLP, a sociedade, por meio de qualquer entidade civil organizada, ONGs, sindicatos, associações, órgãos de classe, apresenta à Câmara dos Deputados suas sugestões legislativas. Essas sugestões vão desde propostas de leis complementares e ordinárias, até sugestões de emendas ao Plano Plurianual (PPA) e à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Para ampliar o acesso da população ao Poder Legislativo, a CLP também disponibiliza um Banco de Idéias, formado por sugestões apresentadas ao Parlamento pelos cidadãos e cidadãs brasileiros individualmente (CAMARA DOS DEPUTADOS/CLP, 2012)

⁴³ Seminário sobre o tema *Participação Popular no Parlamento do Século XXI*. 28/06/2011.

Compete ainda à CLP apreciar pareceres técnicos, exposições e propostas oriundas das entidades elencadas acima. Segundo o art. 3º, inciso I do Regulamento Interno⁴⁴ da Comissão, os conselhos com participação paritária da sociedade civil também poderão oferecer sugestões.

O art. 4º do Regulamento Interno da CLP, explicita 15 tipos de sugestões de iniciativa legislativa que podem ser apresentados:

- I – proposta de emenda à Constituição,
- II – projeto de lei complementar
- III – projeto de lei ordinária,
- IV – projeto de decreto legislativo
- V – projeto de resolução,
- VI – projeto de consolidação de legislação
- VII – requerimento solicitando a realização de audiência pública,
- VIII – requerimento solicitando depoimento de autoridade ou cidadão que possa contribuir para os trabalhos da Comissão
- IX – requerimento de informação a Ministro de Estado,
- X – requerimento de convocação, devidamente fundamentado, das autoridades mencionadas no art. 50 da Constituição Federal
- XI – requerimento de criação de Comissão Parlamentar de Inquérito,
- XII - indicação sugerindo aos Poderes Executivo ou Judiciário a adoção de providência, a realização de ato administrativo ou de gestão, ou o envio de projeto sobre a matéria de sua iniciativa exclusiva,
- XIII – emenda de plenário às proposições
- XIV – emenda às proposições
- XV – emenda ao projeto de lei do plano plurianual
- XVI – emenda à Lei de Diretrizes Orçamentárias,
- XVII – emenda ao parecer preliminar do projeto de lei orçamentária anual
- XVIII – emenda ao projeto de lei orçamentária anual

No caso de sugestão de Proposta de Emenda à Constituição, de Sugestão de Requerimento para criação de Comissão Parlamentar de Inquérito ou de Sugestão de Projeto de Decreto Legislativo para convocação de Plebiscito ou Referendo, o § 5º do art.4º define que concluída a apreciação pela admissibilidade a proposição respectiva deverá conter as assinaturas de, no mínimo, um terço dos membros da Câmara dos Deputados e que a coleta

⁴⁴ Regulamento Interno, de 12/09/2001, alterado pelas Resoluções Internas n.º 01, de 2004 e n.º 01, de 2008.

ficará a cargo da entidade proponente da sugestão, sendo que o primeiro signatário será o autor do parecer aprovado.

De acordo o art. 7º § 1º, o Presidente da Comissão poderá facultar a palavra ao representante legal da entidade ou procurador especificamente designado para defesa da sua sugestão na Reunião Ordinária correspondente, pelo prazo de 5 (cinco) minutos, prorrogável uma única vez por igual período

Segundo pesquisa no Sistema de Informações Legislativa- SILEG, foram apresentadas 648 sugestões de 2001 a jul/2012, sendo 181 transformadas em nova proposição. Já a página da Comissão de Legislativa Participativa-CLP relaciona um número maior de proposições apresentadas, 776, discriminadas conforme a tabela a seguir.

TABELA 19 - NÚMERO DE PROPOSIÇÕES APRESENTADAS À CLP DE 2001 A JUL/2012

PROPOSIÇÃO	Nº
Projetos de Lei	159
Projeto de Lei Complementar	12
Requerimento de Informação	01
Indicação	12
Emendas a LDO, LOA ou PPA - (2006)	13
Outros(Requerimentos(26) Pareces(550), etc),	579
Total	776

Fonte: Câmara dos Deputados/Comissão de Legislação Participativa-CLP.

A partir de informações da página da CLP, é possível a visualização das sugestões transformadas em projetos de lei e das que ainda estão em tramitação, evidenciando a significativa demora na tramitação de tais proposições. Tal constatação remete a reflexão da qualidade da resposta dada ao legislativo às demandas da sociedade por meio da CLP. Por outro lado, reflete também a dificuldade do Poder Legislativo em aprovar iniciativas geradas em seu interior, em um processo decisório onde o Poder Executivo é o principal legislador “de jure e de fato” (Figueiredo e Limongi, 1999).

TABELA 20 – NÚMERO DE SUGESTÕES APRESENTADAS À CLP E TRANSFORMADAS EM PROJETOS DE LEIS

Ano	Nº de Sugestões transformadas em PL's e em tramitação
2001	8
2002	25
2003	16
2004	6
2005	22
2006	12
2007	25
2008	9
2009	22
2010	5
2011	3
Total	153

Fonte: Câmara dos Deputados/CLP
Elaboração própria

A CLP apresentou emendas ao orçamento no período de 2002 a 2006 quando foi promulgada Resolução que alterou o critério para apresentação de emendas pelas comissões. Desde então, a comissão não pôde mais fazer emendas ao orçamento, pois no entendimento da Mesa Diretora à época, a comissão não apresenta temática específica.

Um dado preocupante é citado no Relatório de Atividades de 2011 da CLP, onde apenas 19 entidades apresentaram sugestões de projetos de lei e requerimentos de audiência pública.⁴⁵

Com relação à transformação dos projetos de lei em norma jurídica, os resultados são desalentadores, com apenas duas sugestões transformadas em lei, uma em 2006 e outra no dia 4/jul/2012, os dois por iniciativa da mesma entidade, a Associação dos Juízes Federais do Brasil (AJUFE), o que ajuda a explicar o pouco interesse das entidades em acionar a CLP com essa finalidade.

Mas, como afirma o Deputado Andre Quintão no Seminário “10 anos de Comissão de Legislação Participativa”:

Muitas vezes o benefício que uma Comissão de Legislação Participativa pode trazer é exatamente possibilitar o debate, o aprofundamento e também ações concretas sobre determinadas temáticas que muitas vezes o cidadão tem dificuldade em interferir no dia a dia da administração pública (...) a nossa Comissão é uma espécie de guardião do interesse popular” (QUINTÃO, 2011)

⁴⁵ CLP faz balanço da atividade legislativa em 2011 22/12/2011 14:30 – www.camara.gov.br.

Vale lembrar que, segundo a CLP, 12 Assembleias Legislativas estaduais e 40 Câmaras Municipais possuem comissões de legislação participativa.

Diante desse quadro, várias propostas foram apresentadas no decorrer do Seminário “10 anos da Comissão de Legislação Participativa”, com destaque:

- A adoção pela CLP de uma atitude mais ativa, a favor da participação popular.⁴⁶
- A ampliação da divulgação e adoção de estratégias de comunicação para mobilização social. Como afirma Mário Sérgio Cortella (2011):

[...]fazer com que cada vez mais a população entenda que, além dos seus representantes, os quais são legítimos e também têm suas tarefas, existem canais por meio dos quais podemos expressar nossa capacidade de participação.”(CORTELLA, 2011)

- Que a CLP exerça com mais intensidade o papel do controle direto dos atos dos Poder Público, através de requerimentos de audiências públicas, de depoimentos de autoridades, de informações, entre outras prerrogativas já previstas (AVRITZER, 2011).
- Que a CLP recupere a prerrogativa de apresentação de emendas ao orçamento. Projeto de Resolução do Congresso Nacional – PRN 01/2010 – foi aprovado pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados em 08/09/2011 e encaminhado a Mesa Diretora do Senado para apreciação⁴⁷. No Senado Federal, a última ação de tramitação foi registrada em 15/05/2012. Na ocasião, a relatora apresenta parecer favorável na forma do substitutivo e aguarda decisão da Mesa Diretora para, em caso de aprovação, ser votado em Plenário pelo Congresso Nacional. Ou seja, como até julho de 2012 o PRN não foi votado, é provável que por mais um ano a CLP fique privada dessa prerrogativa.
- No âmbito do processo de debates para a reformulação do Regimento Interno, sejam priorizadas várias propostas para fortalecer o papel da Comissão de Legislação Participativa⁴⁸, alargando a sua competência na apreciação dos projetos oriundos de iniciativa popular, com aceitação de assinaturas eletrônicas, via internet e por ligação telefônica; permitindo que a CLP possa registrar as Frentes Parlamentares como entidades da sociedade civil, com possibilidade de apresentar sugestões legislativas por seu intermédio. Aprimorar os procedimentos adotados para a tramitação de matérias oriundas da CLP, com vistas a dar maior celeridade ao atendimento das demandas sociais. Conceder ao representante da entidade autora de sugestão o direito de defender suas idéias em cada etapa da tramitação (direito de tribuna);

⁴⁶ <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/notas-taquigraficas/2011/170811Sem.10AnosCLPDemocraciaeParticipaoPopularmanh.pdf>.

⁴⁷ Mesa Diretora do Senado deve votar Resolução que dá direito à CLP de apresentar emendas ao Orçamento 20/09/2011 20:10.

⁴⁸ 20/06/2012 15:30 Palestrante propõe fortalecimento da Comissão de Legislação Participativa.

5.3 Algumas experiências pontuais de outras casas legislativas

5.3.1 Instrumentos de interação face-a-face com cidadãos e grupos organizados

5.3.1.1 Jornadas temáticas de comissões (Câmara dos Deputados do Chile) são eventos anuais, previstos pelo regimento interno em seu art. 218:

Las comisiones permanentes, en coordinación con la Mesa, deberán establecer un sistema de relación con la ciudadanía a través de la realización de jornadas temáticas, en virtud del cual estas comisiones deberán agrupar dos jornadas dentro de cada Período Legislativo, con el objeto de desarrollar uno o varios temas de interés e interactuar con los ciudadanos relacionados con la temática en cuestión. Este sistema será canalizado a través de la Comisión de Régimen Interno, Administración y Reglamento. (ALMG/MACROPLAN, 2009, p.31)

5.3.2 Interações mediadas pelos veículos tradicionais (jornal, rádio e televisão) ou pelas novas TICs

5.3.2.1 Orçamentos Temáticos no SIGA BRASIL (Senado Federal) ⁴⁹

Em 2005 o Senado Federal passou a disponibilizar o SIGA BRASIL “que é um sistema de informações sobre o orçamento público que permite acesso amplo e facilidade ao SIAFI e a outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos, por meio de uma única ferramenta de consulta”, com atualizações diárias. Por meio de parcerias com organizações da sociedade civil que acompanham segmentos específicos das políticas públicas, o sistema possibilitou a criação de orçamentos temáticos, presentes no orçamento da União, de modo a facilitar o acesso à informação pelos interessados.

Em julho de 2012 estavam disponíveis para consultas os seguintes Orçamentos Temáticos no SIGA BRASIL:

- Orçamento da Igualdade Racial
- Orçamento da Mulher
- Orçamento da Segurança Alimentar
- Orçamento da Criança
- Orçamento Quilombola
- Orçamento Indigenista
- Orçamento da Saúde
- Orçamento da Educação
- Orçamento do Meio Ambiente

Nesse sentido, o SIGA BRASIL tem sido um instrumento extremamente importante na democratização do processo orçamentário. Dada a sua abrangência permite uma análise detalhada e agregada dos programas e ações orçamentários, possibilitando uma intervenção qualificada dos movimentos sociais no decorrer do processo orçamentário, tanto do ponto de

⁴⁹http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/SigaBrasil.

vista temático como regional. Além disso, o SIGA BRASIL possibilita a construção de consultas específicas.

As duas experiências a seguir são apresentadas no âmbito do estudo⁵⁰ já citado, realizado pela ALMG/MACROPLAN em 2009 que faz o mapeamento das tendências no Poder Legislativo no Brasil e no Mundo.

5.3.3 Combinação de interações face-a-face com os cidadãos e interações mediadas pelas novas TICs

5.3.3.1 Ágora dos cidadãos

Foi organizado pelo Parlamento Europeu:

(...) com o objetivo de propiciar as condições requeridas para debater com os cidadãos europeus os temas mais salientes de sua agenda. As interações ocorrem simultaneamente em ambientes presenciais e virtuais e envolvem participantes com preferências intensas relativamente às questões abordadas nos eventos.(ALMG/MACROPLAN, 2009, p.35)

5.4 Considerações finais

Esse capítulo teve como objetivo apresentar um conjunto de experiências de interação dos parlamentos com a sociedade, a partir de instituições de referência na temática, com vistas a propor a incorporação e o aperfeiçoamento de mecanismos de interação com a sociedade no âmbito da CLDF, através de suas organizações, e com cada cidadão.

Considerando a área de atuação de cada parlamento, observa-se um maior grau de desenvolvimento institucional em direção a cada uma das modalidades apresentadas.

A ALMG, dado seu caráter estadual, apresenta uma experiência mais consolidada nas interações face-a-face com os cidadãos, enquanto a Câmara dos Deputados, dado seu caráter nacional, tem privilegiado as interações mediadas, estando presente em ambas as combinações dessas modalidades. Mas, dada a dimensão do estado de Minas, o uso mais intenso de TIC's pode garantir ganhos de escala no processo de interação social, inclusive podendo contribuir com a minimização do “viés na representação a favor dos interesses dos

⁵⁰ Direcionamento Estratégico da ALMG 2010-2020. Mapeamento de Tendências - Mudanças e Inovações no Poder Legislativo no Brasil e no Mundo.2009.

setores organizados”, apontado por Anastasia, que deve ser objeto de atenção dos parlamentares.

Observa-se que ambos os parlamentos dispõem de um conjunto de canais de participação em graus de vínculos diferenciados.

Considerando os oito critérios para análise da força de vínculos apresentados por Henriques et al. (2004)⁵¹ pode-se considerar que o **0800** transita especialmente nos campos da informação e julgamento e eventualmente no caso de ações organizadas de mobilização voltadas para esse instrumento, o vínculo da ação. No caso do **portal e-democracia** os vínculos são mais fortes e estruturados, transitando de forma mais consistente no campo da ação, continuidade, coesão e buscando trilhar de forma consistente o campo da co-responsabilidade, “ quando o público se sente também responsável para o sucesso do projeto, entendendo a sua participação como uma parte essencial no todo”(Henriques et al., 2004, p.43).

Pelo relato das experiências, observa-se que a Câmara dos Deputados incorpora já há algum tempo como estratégica a comunicação para mobilização social. O planejamento de comunicação para mobilização social utilizado pela Câmara dos Deputados se orienta na direção apontada por Henriques et al. (2004):

Nota-se que o *mix* complexo formado pelos instrumentos e meios de comunicação não somente é passível de um gerenciamento planejado, como fazem as organizações, mas isso se torna indispensável, já que o uso programado e articulado desses meios mostra-se mais eficaz que a utilização ou o estímulo isolado a cada um deles. (HENRIQUES et al., 2004, p. 10)

Na experiência mineira, destacam-se as audiências públicas regionais para subsidiar o processo de planejamento e orçamento, onde a CPL tem um papel estratégico, bem como os fóruns técnicos e seminários legislativos, especialmente quanto contam com eventos regionalizados. Mas o maior destaque da ALMG é para a articulação de vários mecanismos, como se deu na experiência do Plano Decenal de Educação. Assim, verificam-se vínculos ainda mais intensos e estruturados, passando por todos os níveis, localização espacial, informação, julgamento, ação, continuidade, coesão, co-responsabilidade e participação institucional. Conforme analisa Anastasia (2001, p. 70) “Os legisladores não são nem instruídos no sentido do mandato imperativo, nem livres no sentido de mandato independente. E completa:

⁵¹ Critérios para análise, em escala, que podem ser aplicados a uma segmentação de públicos própria de cada projeto e que podem caracterizar a natureza e a força de tais vínculos: localização espacial, informação, julgamento, ação, continuidade, coesão, co-responsabilidade e participação institucional.

A organização legislativa desempenha papel importante:

1. Permite que os participantes obtenham informação sobre o tema, interajam com os atores da sociedade e com os legisladores;
2. Permite que surja um consenso desse processo interativo;
3. Permite que o consenso oriente o processo e o comportamento legislativo;
4. Atribui as propostas um caráter informativo e propositivo, deixando aos legisladores livres para deliberarem em um contexto de mais informação. (ANASTASIA, 2001, p. 70/71)

Outro aspecto que chama a atenção, conforme analisa Anastasia (2001), advém da avaliação dos resultados positivos das modalidades de interação, revertendo a descrença inicial dos deputados e funcionários da casa e mesmo das entidades, como da repercussão do desempenho da ALMG pela sociedade, com quedas consistentes da taxa de renovação a cada pleito.

É preciso ainda garantir formas de articulação com os arranjos democráticos no âmbito do Poder Executivo, como os conselhos temáticos, as conferências estaduais e o orçamento participativo, quando houver, de forma a não estabelecer elementos de disputa, mas de complementariedade.

Destaque também para a significativa e importante inovação da articulação do Senado Federal com organizações da sociedade civil, possibilitando a construção e disponibilização a qualquer cidadão dos orçamentos temáticos, com atualização diária do processo de elaboração e execução orçamentária.

Todas as experiências apresentadas são fortes exemplos de articulação da democracia representativa e da democracia participativa, que têm contribuído para a consolidação do Poder Legislativo e para o efetivo exercício da soberania popular. Nesse sentido, são referências fundamentais para as mudanças que a Câmara Legislativa precisa realizar para se legitimar perante os cidadãos brasileiros.

CONCLUSÃO

DESAFIOS E PROPOSTAS

O estado brasileiro desde sua formação tem o patrimonialismo como uma de suas características mais marcantes, com todas as conseqüências danosas para a sociedade que a ausência de distinção clara entre o público e o privado pode significar. O DF, apesar de sua pouca idade e de ter sido criado com uma perspectiva de modernidade, apresenta, ao longo a boa parte de sua história uma política de cunho tradicional, permeado por práticas clientelistas e patrimonialistas:

Aqui reside o núcleo social e a lógica política dessa experiência de mando no Distrito Federal. Uma lógica oligárquica herdada da tradição rural e escravocrata que prevalece no país há cinco séculos. Trata-se da sobrevivência de um paradoxo: se contrapõe à ousadia, à invenção que Brasília encarnou como símbolo de modernidade para o Brasil e para o mundo. (PEREIRA, 2010, p. 1)

A conquista da autonomia política do DF mudou a sua história. Por um lado resgatou o direito de seus moradores elegerem seus representantes, direito primordial em qualquer democracia, e não terem seus destinos definidos por Senadores de outras unidades da federação. Por outro, possibilitou que grupos de interesse que não estavam em posição de poder, passassem a ter destaque, como os representantes dos movimentos sindicais e sociais, mas também, e de forma majoritária, os representantes do empresariado, com destaque para o setor imobiliário e da construção civil.

Enquanto alguns legislativos estaduais e o legislativo federal buscavam seu desenvolvimento institucional na direção de maior transparência, profissionalização e participação social, a Câmara Legislativa do DF apresentava postura permeada por práticas personalistas, fisiológicas, e patrimonialistas, refletindo o processo de construção da cultura política vivenciado até então. Constantemente a Câmara Legislativa era denunciada pela imprensa em função de atos de nepotismo, uso excessivo de verbas de gabinete, nomeação excessiva de assessores, entre outras.

A frequência dos escândalos vivenciados pelos deputados distritais em cada legislatura, em um processo que culminou com a crise provocada pela Caixa de Pandora, aumentou o descrédito da CLDF, contaminando, conforme relata Cinnanti⁵² (2011)

⁵² Cristina Jacobson Jácomo Cinnanti é servidora concursada da Câmara Legislativa do DF.

(...) o próprio corpo profissional do Legislativo, indivíduos que, no papel de cidadãos, deploram a instituição em que trabalham e, no papel de servidores, envergonham-se por integrar os quadros de instituição tão depreciada pela população. Consta-se, muitas vezes, uma dissociação: o próprio servidor não se percebe como parte da Instituição e, como tal, detentor de mecanismos e instrumentos que contribuam para que os atos administrativos estejam consoantes aos princípios constitucionais. (CINNANTI, 2011, p. 87)

A crise vivenciada na 5ª Legislatura revelou toda a relação pouco republicana dos Poderes no DF; uma situação onde os interesses pessoais e econômicos se sobrepunham ao bem comum, ao interesse da população. Esse processo constrangeu e foi muito doloroso para a população do DF e ampliou ainda mais a distancia dos cidadãos do Poder Legislativo.

Conforme diagnóstico apresentado evidencia-se que a CLDF tem uma história marcada por pouca transparência e pouca permeabilidade à participação social. Os mecanismos institucionais de transparência e prestação de contas no âmbito legislativo e administrativo apresentavam-se extremamente restritos ou simplesmente ausentes. O jornalismo local foi o único ator presente no processo de “supervisão” e acompanhamento do Legislativo, mas com atuação restrita, casuística e pouco independente dos governantes. Assim, na definição de Anastasia e Inácio (2011) que se referem à *accountability* vertical, o Poder Legislativo distrital não possibilitou o controle de sua atuação pelos seus representados, apresentando, assim, um baixíssimo grau de *accountability* perante os cidadãos brasileiros.

Quanto a expressão das preferências dos cidadãos, percebe-se que as eleições tem sido quase o único instrumento disponível para a população do DF. Nos intertícios eleitorais a vocalização das preferências tem sido extremamente limitada. Os mecanismos de democracia direta previstos na Lei Orgânica do DF não foram regulamentados de forma a garantir sua efetividade. Quanto aos mecanismos de democracia participativa, a CLDF passou ao largo, ao não institucionalizar canais de interação com a sociedade para além das limitadas audiências públicas, não possibilitando uma maior aproximação do representado com o legislativo. Com isso, os condicionantes para que o Parlamento possa apresentar graus elevados de *responsiveness* em relação às demandas e preferências dos eleitores, não estão dados.

Com tudo isso, a percepção negativa da instituição e dos parlamentares se mantém. Em reação a crise de legitimidade uma das principais mudanças ocorridas na CLDF nesta 6ª Legislatura foi a elaboração e início de implementação do Planejamento Estratégico Institucional – PEI, um passo que pode contribuir para a Casa caminhar na direção de uma atuação mais legítima. Destaque-se que a interação com a sociedade está fortemente evidenciada em todos os níveis do Mapa Estratégico da Casa e principalmente nos seus

desdobramentos, carteiras e projetos estratégicos. No entanto, o nível de envolvimento dos deputados distritais ainda é muito baixo, mas, como comenta Anastasia (2001), “se a maioria dos deputados não impediu a continuidade do processo, ao menos implicitamente estão de acordo”. Como ainda é um processo em consolidação, a preocupação é com a composição da Mesa Diretora do biênio 2013-2014 e as repercussões nos demais cargos administrativos da Casa, que podem promover retrocessos em seu desenho e implantação. Longe da compreensão que o PEI possa por si só promover as mudanças estruturantes e necessárias à ampliação dos graus de accountability e responsiveness do Legislativo distrital, a perspectiva que se contempla é de abertura de oportunidades e possibilidades.

As tendências nacionais e internacionais dos parlamentos presentes no estudo Mapeamento de Tendências - Mudanças e Inovações no Poder Legislativo no Brasil e no Mundo ⁵³ nortearam em algum nível o processo de planejamento estratégico da Câmara Legislativa. Mas, é preciso aprofundar e intensificar o processo de mudança, especialmente quanto à recomendação de:

Investir na construção de ferramentas e de procedimentos que combinem instrumentos institucionalizados de interação face-a-face às novas TICs, contribuindo para a formação, a alimentação e a diversificação das agendas debatidas e deliberadas face-a-face.(ALMG/MACROPLAN, 2009, p. 45)

Com relação à participação política na internet, mas que é válido para também para as interações face a face, Marques (2011) conclui que o fundamental não é a sofisticação das ferramentas disponíveis, mas a tentativa de compreender a resistência dos agentes públicos em perceber os cidadãos enquanto parceiros do processo de produção da decisão política, em uma perspectiva de soberania popular forte. E questiona:

[...]os efeitos políticos que tais recursos podem gerar, uma vez que não adianta dar voz e oportunidade de expressão e discussão aos usuários se a eles não se demonstra, também a seriedade na contribuições encaminhadas.(MARQUES, 2011, p. 116)

Por isso, qualquer ação na direção proposta só terá sucesso se for apropriada pelos parlamentares, corpo técnico, e principalmente pelos cidadãos organizados e desorganizados, levando em consideração as peculiaridades do DF, sua história recente e formação cultural múltipla, cuja população esteve presente de forma ativa nos momentos de mobilização local e nacional, mas que também tem uma história permeada de cultura política viciada. Ou seja, é preciso quebrar a resistência dos políticos com viés tradicional e a desconfiança do corpo técnico e

⁵³ ALMG/ MACROPLAN - 2009

especialmente da população. O processo de mudança deve contar em todas as fases como uma ação conjunta desses atores.

Quanto à referência as experiências de interação com os cidadãos apresentadas, são reconhecidos seus limites e alcances, indicando o necessário aperfeiçoamento. Mas, destaca-se especialmente a implantação de um mix de espaços de interação, na perspectiva de construção de vínculos em vários níveis, na direção da corresponsabilidade entre representados e seus representantes.

Nesse sentido, as possibilidades de articulação entre democracia representativa e a democracia participativa se aliam a um necessário movimento de mudança da cultura política local, que transcende em muito os elementos apresentados no decorrer desse trabalho.

A seguir são apresentados alguns desafios e iniciativas que em seu conjunto visam, conforme Anastasia e Azevedo (2002), citados por Castro (2008) :

(...) aperfeiçoar ou mesmo criar mecanismos institucionalizados de participação política, com vistas à ampliação das oportunidades de vocalização de preferências dos representados e de controle dos atos daqueles que detêm mandato, principalmente no período entre eleições. (CASTRO 2008 p. 30)

1. Implantar efetivamente o Planejamento Estratégico Institucional – com destaque para as carteiras CLDF Transparente e Participação Social:
 - Implantar com urgência a TV Distrital – O processo encontra-se em fase de elaboração do edital de licitação de empresa para atuar na produção da programação e na transmissão de áudio e vídeo, em TV fechada. Apesar da limitação de público, espera-se que o cidadão possa acompanhar não só o que acontece no plenário, mas também o que acontece nas comissões permanentes e no auditório da Casa. A programação além de garantir informação, deve garantir que a TV Distrital seja também um espaço de debate e discussões, onde as demandas da população tenha um papel de destaque, inclusive nas programações ao vivo, com interação com os permita promotora de debate e audiências públicas, comissões gerais, seminários e outras atividades legislativas, e também programas que promovem a educação, a cultura, o lazer e o conhecimento.
 - Implantar a Rádio Distrital que possibilita o acesso ainda mais ampliado das informações e dos debates que ocorrem na CLDF, e da interação com a comunidade;
 - Publicar Jornal Impresso da CLDF – com distribuição dirigida inclusive para entidades da sociedade civil que demonstrarem interesse;
 - Implantar a Central Integrada de Relacionamentos da CLDF;

- Implementar todas as funcionalidade previstas no edital de licitação do Portal, especialmente as ferramentas de interação com a sociedade, com a maior celeridade, mantendo a preocupação de inovação permanente, considerando inclusive a experiência do portal e-democracia da Câmara dos Deputados.
2. Aprovar legislação ordinária distrital que regule os mecanismos de exercício de democracia direta, previstos no art. 5º da Lei Orgânica do DF, de forma torná-los viáveis e efetivos, especialmente nos seguintes aspectos:
 - **Referendo e plebiscito** – garantia de amplo e democrático processo de discussão da matéria objeto da consulta;
 - **Iniciativa popular** – uniformização dos procedimentos de coleta das assinaturas (dados necessários, formas de organização, etc), conferência de sua autenticidade, como por exemplo, a checagem por amostragem sob a responsabilidade da Justiça Eleitoral, definição de modalidade de tramitação especial e em regime de urgência, considerando assim a necessária celeridade ao processo, assegurada a defesa por representante dos autores da proposta em todas as etapas de tramitação.
 3. Resgatar o caráter institucional e, portanto coletivo das **Audiências Públicas**, conforme já previsto na Lei Orgânica e no Regimento Interno da CLDF, que estabelecem como competência das comissões a sua realização;
 4. Criar de **Comissão de Participação Legislativa** – com a função de recepcionar proposições e propostas de aperfeiçoamento do trabalho legislativo, atuar na fiscalização e controle, além de audiências públicas e outros eventos para debater propostas da sociedade civil. Alguns aspectos merecem destaque em sua regulamentação, como a modalidade de tramitação, de forma a garantir celeridade nas tramitações das matérias de origem na CPL, a necessária regionalização de suas atividades. Ressalte-se ainda a necessária articulação da CPL e da Comissão de Economia, Orçamento e Finanças, com o Poder Executivo, no âmbito do Orçamento Participativo;
 5. Implantar iniciativas que contribuam com a criação de vínculos fortes e com a corresponsabilidade, inspiradas nos **seminários legislativos e fóruns técnicos**

promovidos pela ALMG e nas **jornadas temáticas das comissões** promovidas pela Câmara dos Deputados do Chile;

6. Implantar várias modalidades de **consultas públicas**, para o estabelecimento de prioridades legislativas, de proposições em debate, etc;
7. Impulsionar no âmbito da **Escola do Legislativo** as iniciativas que visam contribuir para a formação política geral, sobre ciclo orçamentário, e outras temáticas relevantes além de possibilitar a compreensão sobre o Poder Legislativo;
8. Adotar sistemas de acompanhamento do processo de elaboração e execução orçamentários, inclusive de orçamentos temáticos com parcerias com entidades da sociedade civil, conforme experiência relatada no SIGA BRASIL(Senado Federal);
9. Implementar estratégias de comunicação para a mobilização dos cidadãos, buscando a construção de vínculos fortes e co-responsabilização das entidades e cidadãos do DF.

A CLDF conta ainda com uma perspectiva de certa forma otimista da população. Na pesquisa⁵⁴ realizada em fevereiro de 2011, instigados a responderem se acham que daqui há 4 anos a avaliação sobre a instituição estaria melhor ou pior – a maior parte avaliou o futuro com algum otimismo e concederam à CLDF a esperança de obter no futuro um melhor conceito pelo seu trabalho. 18,5% opinaram que a situação estará muito melhor, 29,2% um pouco melhor e 34% consideraram que não haverá mudanças. Parcela pequena, 14,1% optou por dizer que vai piorar.

A Visão de Futuro da Câmara Legislativa, construída no âmbito do Planejamento Estratégico Institucional para o período 2012-2020 expressa a intenção de pelo menos parte dos servidores e dos parlamentares:

Ser, em 2020, uma Casa Legislativa nacionalmente respeitada e reconhecida pela excelência no atendimento aos anseios da população do Distrito Federal.(CLDF, 2011, grifo nosso)

O Poder Legislativo no DF deve isso à população: resgatar a legitimidade da representação dos cidadãos de Brasília.

⁵⁴ EXATA-OP –Pesquisa de Opinião realizada em fev/2011.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFIAS

- ANASTASIA, F; INÁCIO, M.; MELO, C. Para um balanço da 52ª Legislatura. **Revista Plenarium**, vol. Ano IV, n. 4 ,jun. 2007, Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2007.
- ANASTASIA, Fátima. Transformando o Legislativo: a experiência da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. In: Fabiano Santos. (Org.). **O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001, p. 23-83.
- ANASTASIA, Fátima; AZEVEDO, Sérgio de. Governança, “accountability” e responsividade. **Revista de Economia Política**, v. 22, n.1, p. 79-97, jan./mar. 2002.
- ANASTASIA, Fátima; INÁCIO, Magna. **Democracia, Poder Legislativo, Interesses e Capacidades**. Fevereiro de 2006 (no prelo).
- ANTUNES, Gabriela Borges. **O poder político no Distrito Federal: A trajetória de Joaquim Roriz**. Dissertação do Mestrado em Sociologia, 132f. Universidade de Brasília, UNB, Brasília, 2004.
- ARAÚJO, Boanerges. **Brasília e a Política (A Verdade do Voto)** - 1990, Brasília DF- Offset Editora Gráfica e Jornalística LTDA
- ARAÚJO, W. F. G. e-legislativo e as possibilidades democráticas da Internet no Brasil. In: KNIGHT, P. T.; FERNANDES, C. C. C.; CUNHA, M. A. V. C. (orgs.). **e-Desenvolvimento no Brasil e no Mundo: Subsídios e Programa e-Brasil**. São Caetano do Sul, SP: Yendis Editora, 2007.
- AVELAR, L. M.; CINTRA, A. O. Participação Política. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (orgs.). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. 2ª ed. São Paulo/Rio de Janeiro: UNESP/Konrad-Adenauer, 2007.
- AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova**, São Paulo, v. 49: 25-46, 2000.
- _____. “Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação”. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, vol. 50, nº 3, 2007, pp. 443 a 464. Disponível em: <http://www.scielo.br>.
- _____. e SANTOS, Boaventura de Sousa. Para ampliar o cânone democrático. In: **Democracia, República e Participação**. Leonardo Avritzer (coordenação geral); Eduardo Moreira da Silva...[et al.]. Belo Horizonte: UFMG, 2008, 96 p.
- BAHIA, Andréia. Governo Agnelo Queiroz não anda. **Jornal Opção**. Disponível em: <http://jornalopcao.com.br/colunas/brasília/governo-deagnelo-queiroz-nao-anda>. Acesso em: 30/06/2012
- BARBOSA, A. F.; FARIA, F. I.; PINTO, S. L. Governança eletrônica no setor público. In: **blog Brasil e Desenvolvimento**, Publicado em 1.412/09 Disponível em: <http://daplanicie.wordpress.com/category/mobilizacao>. Acesso em: 06.06.2012.
- BOCCUCCI, Ana Maria Peres França e LEONCY, Carla Andréa. **Algumas características migratórias do Distrito Federal e Entorno - NEP/CODEPLAN – DF, 2000**. Disponível em:

<http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/pdf/2000/Todos/Posterres/AlgumasCaracteristicasMigratoriasdoDFeEntorno.pdf>. Acesso em: 04/06/2012

BORGES, Elenice Alves Leite. **O processo legislativo para a autonomia do Distrito Federal [manuscrito]: lutas e conquistas** / Elenice Alves Leite Borges. 2009. 79 f. Casimiro Pedro da Silva Neto. Impresso por computador. Monografia (especialização) Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Processo Legislativo, 2009.

BRAGA, Sérgio. **Podem as TICs auxiliar na institucionalização das democracias? Um estudo sobre a informatização dos órgãos legislativos na América no Sul e no Brasil?** (Departamento de Ciências Sociais/UFPR). Câmara dos Deputados, Brasília, março de 2007.

BRASIL, Câmara dos Deputados. **Notas Taquigráficas Seminário 10 anos de Comissão de Legislação Participativa**. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/notas-taquigraficas/2011/170811Sem.10AnosCLPDemocraciaeParticipaoPopularmanh.pdf>. Acesso em: 30/05/2012

_____, Câmara dos Deputados. **Notas taquigráficas seminário participação popular no parlamento do século XXI. Brasília.DF.** Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp>, 2011.

_____, Câmara dos Deputados. **Revista Plenarium 1**. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/edicoes/arquivos-diversos/plenarium1>. Acesso em: 30/05/2012

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1967.

_____. Constituição. **EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 1, DE 17 DE OUTUBRO DE 1969**.

BRASIL, Senado Federal. **A Crise no DF e a Possibilidade de Intervenção Federal**. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/.../datasenado/.../datasenado/DataSenado-Pesquisa..> Brasília, março/2010.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Seminário sobre o tema Participação Popular no Parlamento do Século XXI**. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/notas-taquigraficas>. Acesso em: 30/06/2012

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Comissão de Legislação Participativa**. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/comissoes/clp>. Acesso em: 30/06/2012

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados: Resolução nº 17, de 1989, consolidado até a Resolução nº 45/2006**. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/Internet/legislacao/RegInterno.pdf>. Acesso em: 30.01.2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro, 1946.

BRASIL. Senado Federal. **Siga Brasil**. Disponível em: http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/SigaBrasil. Acesso em: 01/07/2012

_____. Senado Federal. CPIs Marcados depoimentos de governadores de Goiás e DF na CPI do Cachoeira. **Agência Senado**. Brasília, DF, 31.05.2012.

CAMPOS, Ana Maria. MADER, Helena. Eleições 2010: Renovação Ética na Câmara Legislativa do Distrito Federal. **Correio Braziliense**, Brasília, DF, 04.07.2010.

_____. Renovação na Câmara Legislativa. **Correio Braziliense**, Brasília, DF, 03.10.2010.

CAPELA, Gustavo. **A Autonomia Política do Distrito Federal**. Disponível em: <http://brasiledesenvolvimento.wordpress.com/2010/03/25/a-autonomia-politica-do-distrito-federal/>. Acesso em: 10/03/2012

CARDOSO FILHO, Jair, A cordialidade, a ética da convicção e a malandragem na política do Distrito Federal. CEFOR, Brasília, DF, 2011.

CARVALHO, Alexandro Gomes da Silva. **A participação popular na câmara dos deputados frente às novas tecnologias** Monografia (especialização) -- Curso em Processo Legislativo, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2008.87f.

CASTRO, Roberta Vieira de. **Comunicação e accountability no legislativo mineiro: um estudo de caso**. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Especialização em Poder Legislativo do Instituto de Educação Continuada da Puc-Minas, (Especialista em Poder Legislativo). Magna Maria Inácio (Orientadora) – PUC Minas. Belo Horizonte, 31 de outubro de 2008.

CEFEP. **MCC faz balanço ficha limpa**. Disponível em: <http://www.cefeporg.br>. Acesso em: 10/04/2012

CINNANTI, Cristina Jacobson Jácomo. A (des)confiança do cidadão no Poder Legislativo e a qualidade da democracia no Brasil. **E-legis**. Brasília, nº 6, p. 84-95, 1º semestre 2011.

DALLARI, Dalmo de Abreu. A Participação popular e suas Conquistas. In: **Cidadão Constituinte: a saga das Emendas Populares**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

DISTRITO FEDERAL. Câmara Legislativa do Distrito Federal. **COMISSÃO DOS ANAIS E MEMÓRIA**, nº6, Brasília, DF, 2008.

_____. **Câmara Legislativa do DF. Lei Orgânica do Distrito Federal**. Brasília, DF, 1993.

_____. **Plano Distrital de Habitação de Interesse Social**. SEDHAB. Brasília, DF, maio de 2012.

_____. **Câmara Legislativa do Distrito Federal. Regimento Interno da Câmara Legislativa, Brasília, DF, 2000**.

_____. Câmara Legislativa do Distrito Federal. **Ata do Pregão Presencial nº 015/2011**. Brasília, DF, fev. 2011.

_____. Câmara Legislativa do Distrito Federal. **Relatório Final do Comitê de Planejamento Estratégico Institucional da CLDF – COPEI**, Brasília, 15.12.2011.

_____. Câmara Legislativa do DF. **Plano Setorial 2012**. Brasília, DF, 2012

DOYLE, Hélio. **Em busca do tempo perdido**. Disponível em: <http://www.meiaum.com.br/noticias.php?id=146>. Acesso em: 05.05.2012

EXATA-OP. **Pesquisa de opinião pública CLDF**. Brasília, DF, 09 a 14.02.2011.

FARIAS, Yara da Silva. **Migrantes no Distrito Federal: Quem são? De onde vem? Por que Vem?** 2008. Disponível em http://www.csem.org.br/2008/yara_da_silva_farias_migrantes_no_distrito_federal.pdf Acesso em: 01/05/2012

GARCIA, Alexandre Navarro. **Democracia semidireta: referendo, plebiscito, iniciativa popular e legislação participativa**, 2004.

GOMES, Geórgia Daphne Sobreira. **A vinculação de parlamentares a grupos de interesses e seus impactos na reeleição para a Câmara Legislativa do DF**. Dissertação de Mestrado do Instituto de Ciência Política. Brasília: Universidade de Brasília, 1995.

DISTRITO FEDERAL. Governo do Distrito Federal. Especial - Um semestre de ação. 15.07.2007, **Jornal Brasília Agora**. Brasília: 16.07.2007.

HENRIQUES, Márcio S. Comunicação, comunidades e os desafios da mobilização social. In: SCHERER-WARREN, Ilse et al. **Sociedade civil e participação**. Módulo 4 do Programa de Formação de Conselheiros Nacionais. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

HENRIQUES, Márcio S.; BRAGA, Clara Soares; MAFRA, Rennan Lanna Martins. O planejamento da comunicação para a mobilização social: em busca da co-responsabilidade. In: HENRIQUES, Márcio S. (org.). **Comunicação e estratégias de mobilização social**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2004, p. 33-58.

BRASIL, Observatório Social do. **Legislativo custa em média R\$ 115,27 ao ano para cada habitante de capitais brasileiras**. Disponível em: <http://www.observatoriosocialdobrasil.org.br/downloads/20.pdf> e <http://www2.camara.gov.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/edicoes/arquivos-diversos/plenarium1>.

JABUR, Pedro de Andrade Calil. Brasília: o avesso da utopia? Disponível em http://vsites.unb.br/ics/sol/itinerancias/bsb/urbanistico/avesso_da_utopia.pdf . Acesso em 20/07/2012

MACROPLAN, ALMG. **Direcionamento Estratégico da ALMG 2010-2020**. Mapeamento de Tendências - Mudanças e Inovações no Poder Legislativo no Brasil e no Mundo. Belo Horizonte, dezembro de 2009.

MIGUEL, L. F. A democracia domesticada: bases antidemocráticas do pensamento democrático contemporâneo. **Dados Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, 2002, p. 483-511.

MINAS GERAIS. **Assembleia Legislativa. Regimento Interno**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2005.

_____. **Constituição do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 1989.

MIRANDA, J. Democracia participativa e elaboração legislativa no Brasil. **Universitas JUS**, n. 13, p. 35-61, jan/jun, 2006.

MORELLI, Ana L. F. **Correio Braziliense: 40 anos** - Do pioneirismo à consolidação Universidade de Brasília, 2002.

NAZARENO, Cláudio. et al. Tecnologias da informação e sociedade : o panorama brasileiro . Brasília : Câmara dos Deputados, (Série temas de interesse do legislativo ; nº 9), Coordenação de Publicações, 2006. 187p.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. **Revista Lua Nova**. São Paulo, , n.44, 1998. p. 27-54. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010264451998000200003&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 15/06/2012

PEREIRA, Hamilton. **Brasília: o colapso da aventura neoliberal**. Publicado em 26.05.2010 Disponível em <http://www.fpabramo.org.br/artigos-e-boletins/artigos/brasilia-o-colapso-da-aventura-neoliberal>. Acesso em: 15/06/2012

PERUZZOTTI, Enrique. **A política de accountability social na América Latina**. Tradução do original em espanhol de Daniela Mateus de Vasconcelos. Disponível no original em: http://www.lasociedadcivil.org/uploads/ciberteca/accountability_social1.pdf

PESSOA, M. C. C. **Participação de ONGs na apresentação de sugestões de iniciativa**. <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/relatorios-de-atividades/doisanosclp.pdf>

Portal da Assembléia Legislativa de Minas Gerais- **www.almg.gov.br**.

Portal da Câmara dos Deputados – **www.camara.gov.br**.

Portal da Câmara Legislativa do Distrito Federal – **www.cl.df.gov.br**.

PRZEWORSKI, Adam, STOKES, Susan C., and MANIN Bernard. Eleições e representação. Tradução de Felipe Duch. In: **Democracy, Accountability, and Representation**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

QUEIROZ, Agnelo. Resistindo ao crime organizado. **Correio Braziliense**, 16.05.2012, p. 03.

REBELLO, Maurício Michel. A fragmentação partidária no Brasil: visões e tendências. 36º Encontro Anual da ANPOCS AREA: GT10 - Estudos legislativos. 2011 Disponível em http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=7955&Itemid=76. Acesso em 15/11/2012

RIBAS, Silvio. **Distrito Federal atravessa a sua maior crise política**. UnB Agência. Disponível em: <http://www.unb.br/noticias/unbagencia/cpmod.php?id=62216>. Acesso em: 20.04.2010.

RIBEIRO, Hércio. **A iniciativa popular como instrumento da democracia participativa** Disponível em:

<http://www.mackenzie.br/fileadmin/Graduacao/FDir/Artigos/helcioribeiro.pdf> Terra, 1989. Acesso em 20/04/2012

SANTAYANA, Mauro. **A autonomia política do distrito federal foi um grave erro da Constituinte de 1988**. Disponível em: <http://www.formadoresdeopiniao.com.br>. Acesso em: 18.03.2010.

SILVA, S. P. Graus de participação democrática no uso da Internet pelos governos das capitais brasileiras. **Opinião Pública**, Campinas, Vol. XI, nº 2, Outubro, 2005, p. 450-468.

SOARES, Gabriel Ozório de Almeida. **Fora Arruda: uma etnografia do movimento fora Arruda e toda a máfia durante a ocupação da Câmara Legislativa do Distrito Federal**. 2012. 82 fs. Monografia de Graduação em Antropologia). Brasília: Universidade de Brasília, 2012.

SOARES, Gláucio Ary Dillon. Em Busca da Racionalidade Perdida: alguns determinantes do voto no Distrito Federal. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol.15 n.43 São Paulo: Junho, 2000.

TAFFNER, Ricardo. Próximo governador do DF encontrará Câmara Legislativa mais fragmentada. **Correio Braziliense**, Brasília, DF. 20 out. 2010.

TESTA, Antônio Flávio. Política no DF e coronelismo. **Tribuna da Imprensa**. Rio de Janeiro, 25 de junho de 2007. Disponível em: <http://www.tribuna.inf.br/anteriores/2007/junho/25/noticia.asp?noticia=politica09>. Acesso em: 20/05/2012

UNB, Instituto de Ciência Política. **Relatório sobre qualidade de vida no DF 2007**. Disponível em: <http://www.webartigos.com/artigos/qualidade-de-vida-no-distrito-federal/4739/#ixzz24Ya60DHE>. Acesso em: 20/05/2012

VIEIRA, Jorge Blascoviski Vieira. Estado, sociedade civil e *accountability*. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 26, n. 1, p. 605-626, jun. 2005.

VOGEL, L. H. **Atualização de estudo sobre “participação popular nas decisões legislativas**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2006. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/Internet/comissoes/clp/publicacao/participacaoPopularDecisoesLegislativo.pdf>. Acesso em: 10.01.2008.

VOLPE, Ana Paula Sampaio Volpe. **A Construção do Legislativo: o caso da Câmara Legislativa do Distrito Federal**. Dissertação de Mestrado do Instituto de Ciência Política. Brasília: Universidade de Brasília, 2006.