

Parlamento Digital Conceitos e Práticas

Organizadores

Cristiane Brum Bernardes

Isabele Mitozo

Sérgio Braga

Sivaldo Pereira da Silva

EDITORA



UnB



Universidade de Brasília

Reitora : Márcia Abrahão Moura

Vice-Reitor : Enrique Huelva

EDITORA



UnB

Diretora : Germana Henriques Pereira

Conselho editorial : Germana Henriques Pereira (Presidente)

Ana Flávia Magalhães Pinto

Andrey Rosenthal Schlee

César Lignelli

Fernando César Lima Leite

Gabriela Neves Delgado

Guilherme Sales Soares de Azevedo Melo

Liliane de Almeida Maia

Mônica Celeida Rabelo Nogueira

Roberto Brandão Cavalcanti

Sely Maria de Souza Costa

Parlamento Digital

Conceitos e Práticas

Organizadores

Cristiane Brum Bernardes

Isabele Mitozo

Sérgio Braga

Sivaldo Pereira da Silva

EDITORA



UnB

Coordenadora de produção editorial
Assistente editorial
Revisão
Projeto gráfico e diagramação

Equipe editorial

Marília Carolina de Moraes Florindo
Emilly Dias e Jade Luísa Martins Barbalho
Isabele Mitozo
Rede Plene Mariae Produções

© 2021 Editora Universidade de Brasília

Direitos exclusivos para esta edição:
Editora Universidade de Brasília
Centro de Vivência, Bloco A – 2ª etapa, 1º andar
Campus Darcy Ribeiro, Asa Norte, Brasília/DF
CEP: 70910-900
Site: www.editora.unb.br
E-mail: contatoeditora@unb.br

Todos os direitos reservados.
Nenhuma parte desta publicação poderá ser
armazenada ou reproduzida por qualquer
meio sem a autorização formal da Editora.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Biblioteca Central da Universidade de Brasília – BCE/UnB)

P252 Parlamento digital [recurso eletrônico] :
conceitos e práticas / organizadores, Cristiane
Brum Bernardes ... [et al.]. – Brasília : Editora
Universidade de Brasília, 2023.
449 p.

Formato PDF.
ISBN 978-65-5846-087-9.

1. Câmaras legislativas – Inovações
tecnológicas. 2. Democracia. 3. Governo
representativo e representação. I. Bernardes,
Cristiane Brum (org.).

CDU 328

Sumário

Prefácio	7
<i>Ricardo Fabrino Mendonça</i>	
Apresentação	11
<i>Cristiane Bernardes, Isabele Mitozo, Sérgio Braga e Sivaldo Pereira da Silva</i>	
Parte I	
Dimensões conceituais e teóricas do Parlamento Digital	
Capítulo 1	
Inovações digitais para os Parlamentos: Pesquisa e Prática	17
<i>Cristiane Bernardes e Isabele Mitozo</i>	
Capítulo 2	
Sobre o campo do Parlamento Digital	49
<i>Wilson Gomes</i>	
Capítulo 3	
Democracia híbrida: novas possibilidades de democratizar a democracia	93
<i>André Sathler e Malena Rehbein</i>	
Capítulo 4	
<i>CrowdLaw</i> : Inteligência coletiva e processos legislativos	117
<i>Beth Simone Noveck</i>	
Capítulo 5	
A democracia representativa na era digital e as funções desempenhadas pelos e-parlamentos	149
<i>Sérgio Braga</i>	
Parte II	
Governança digital em Parlamentos dados abertos, transparência e engajamento público	
Capítulo 6	
Transparência digital e Poder Legislativo	187
<i>Jamil Marques e Edna Miola</i>	
Capítulo 7	
Parlamento digital, Dados abertos e Transparência Legislativa	213
<i>Sivaldo Pereira da Silva</i>	
Capítulo 8	
E-Petições ao Parlamento	241
<i>Cristina Leston-Bandeira</i>	

Capítulo 9 Robôs políticos: como a inteligência artificial pode facilitar a interação entre cidadãos e parlamentares <i>Cristiano Faria</i>	267
Parte III Processo Legislativo <i>online</i> e Políticas Públicas	
Capítulo 10 Representação política, internet e instituições: uso de websites pelos deputados na Inglaterra, na Bélgica e no Brasil <i>Maria Alejandra Nicolás, Luciana Fernandes Veiga</i>	301
Capítulo 11 A experiência de <i>crowdlaw</i> no Brasil: Elaboração colaborativa online de leis na Câmara dos Deputados <i>Antonio Barros, Cristiane Bernardes, Michelle Cristina Silva</i>	321
Capítulo 12 Para além da deliberação e do engajamento: O papel dos e-parlamentos na fiscalização e no monitoramento de políticas públicas <i>Andrea Perna, Nelson Gomes dos Santos Filho, Sérgio Braga</i>	369
Capítulo 13 Participação digital na discussão constitucional: Diálogos cidadãos chilenos (2015) <i>Yanina Welp</i>	403
Capítulo 14 Considerações Finais: Uma agenda de pesquisa, reflexão e aplicações práticas em Parlamento Digital <i>Cristiane Bernardes, Isabele Mitozo, Sérgio Braga e Sivaldo Pereira da Silva</i>	427

Prefácio

Uma agenda de reflexões sobre parlamentos e democracia digital

Ricardo Fabrino Mendonça

Parlamento Digital – Conceitos e Práticas chega em boa hora. Organizado por pesquisadores de referência na área de estudos legislativos, o volume traz um conjunto de textos que cobre a digitalização de parlamentos a partir de diferentes ângulos. Informativo e atual, o livro combina sistematizações didáticas do estado da arte e pesquisas de ponta sobre os desafios, dilemas e oportunidades que se colocam ao Poder Legislativo na atualidade, suprimindo uma lacuna significativa na literatura nacional.

Embora haja uma crescente produção sobre democracia digital, de forma ampla, ainda são relativamente escassas as análises centradas no uso de tecnologias digitais no Poder Legislativo. São mais recorrentes estudos sobre práticas societais e sobre iniciativas do Poder Executivo, dado o foco frequente no engajamento dos cidadãos em ativismos de diversos formatos, no acompanhamento de políticas públicas e em experimentos de participação frequentemente conduzidos por governos. Ferramentas e dispositivos voltados à transparência também ganham especial atenção. As iniciativas e as interfaces digitais de parlamentos, contudo, ainda recebem menos atenção do que deveriam.

Isso se deve, em alguma medida, ao fato de que, no Brasil, os estudos sobre a relação entre mídias digitais e política se fortaleceram, inicialmente, na área de comunicação, que tinha menos tradição de estudo sobre o Legislativo. Apesar de o parlamento estar no cerne das preocupações da ciência política, esta demorou um pouco mais a se debruçar coletivamente sobre a transformação comunicacional da política contemporânea. Assim, as múltiplas possibilidades de compreender as transformações digitais por que passavam parlamentos seguiram relativamente subteorizadas.

Nota-se, assim, que o presente volume é relevante não apenas porque joga luz, de forma coordenada e agregada, sobre um conjunto de práticas

em curso, mas também pelo teor aplicado de suas reflexões. Ao abordar, por exemplo, as iniciativas recentes de *crowdlaw*, o uso de inteligência artificial na promoção da interação entre cidadãos e parlamentos, as ações voltadas à promoção de transparência e monitoramento de políticas públicas e o uso de discussões digitais em um processo constituinte, o livro traz contribuições que ultrapassam os interesses de acadêmicos e apresenta debates relevantes àqueles e àqueles que buscam trilhar, na prática, processos de transformação institucional em parlamentos diversos.

É importante mencionar aqui o esforço continuado de muitos parlamentares e servidores públicos na construção de parlamentos abertos, com iniciativas vigorosas de transparência e participação. No Brasil, a Câmara dos Deputados abrigou experiências de vanguarda como o LabHacker e o Portal e-Democracia, e o Senado desenvolveu o e-Cidadania. Assembleias Legislativas estaduais também promoveram uma miríade de experimentos de participação e monitoramento. Pude acompanhar, no âmbito da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, a realização de consultas públicas, o delineamento de processos e fluxos de digitalização, as tentativas de construção de relacionamento com públicos via mídias digitais e a estruturação de um portal de monitoramento de políticas públicas. Essas iniciativas não nasceram prontas. Talvez nunca tenham sido completamente adequadas. Elas são um processo e se configuram como o resultado de investimentos pessoais e organizacionais, em meio a dúvidas, disputas, tensões e ansiedades que atravessam uma instituição em evidente processo de transformação.

Se os parlamentos são um dos pilares fundamentais das democracias desde sua reinvenção moderna, é preciso ter em mente sua contínua transformação. Suas estruturas, atribuições, funções, práticas, rituais, procedimentos, formas de relação com outras instituições e reputação veem-se permanentemente tensionados e deslocados por contextos políticos dinâmicos. Atualmente, parlamentos veem-se compelidos a lidar com novas dinâmicas informacionais que alteram profundamente o modo como a representação política é exercida e construída. Diante de crescentes questionamentos, em um contexto de ceticismo político e erosão democrática, requer-se dos parlamentos que evidenciem sua relevância, correção e eficácia em tempo real, reinventando seus

fluxos e seu próprio papel institucional. Arenas essencialmente edificadas para abrigar a pluralidade, eles precisam lidar com a polarização, a desinformação e a complexidade dos problemas do mundo contemporâneo. É neste sentido, que o presente volume contribui para as múltiplas reflexões necessárias a este processo de transformações, acompanhando acadêmicos, parlamentares e servidores do Poder Legislativo na árdua tarefa de conceber e de construir os rumos do Poder Legislativo na atualidade.

Como se não bastassem a qualidade das contribuições e a relevância do debate, a coletânea ainda ilustra o que há de melhor no trabalho acadêmico. É fruto de rede de pesquisa, ancorada na colaboração, na crítica recíproca e na aposta de que a ciência depende de interlocução qualificada e generosa. Produzida no escopo das ações do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital, a obra indica que democracia e ciência não são apenas fins, mas também os meios para a viabilização de resultados melhores.

Boa leitura!

Apresentação

A importância dos parlamentos digitais num contexto de “crise das democracias”

Nas duas últimas décadas, a aceleração dos processos de digitalização da esfera política em todo o mundo, especialmente com o ingresso dos atores políticos e das instituições no ambiente das mídias sociais, criou novas possibilidades para os relacionamentos entre as casas legislativas e os cidadãos. Esse é um dos focos desta publicação, que tematiza diferentes aspectos dos processos de digitalização no ambiente institucional representativo, reunindo contribuições de alguns dos principais pesquisadores nacionais e estrangeiros sobre o assunto, vinculados à rede de pesquisa internacional do Instituto Nacional de Ciência & Tecnologia em Democracia Digital (INCT-DD).

De fato, qualquer análise sobre o cenário institucional e político do século XXI precisa levar em conta que o uso das tecnologias digitais pelos atores políticos é uma realidade em ascensão na maioria dos países. Em relação ao parlamento, instituição central das democracias representativas conforme as conhecemos, as perspectivas e tendências seguem a mesma direção. Representantes, atores institucionais, cidadãos e organizações da sociedade civil estão engajados no uso de diferentes plataformas, com interesse específico de influenciar as decisões políticas, em um processo que os estudos chamam de “Democracia Digital”. O presente livro dedica-se a estudar as múltiplas facetas deste processo de impacto da internet nos órgãos parlamentares em diversos países do mundo.

Na primeira parte da obra, intitulada *Dimensões conceituais e teóricas do Parlamento Digital*, são incluídos cinco trabalhos que abordam questões teóricas mais gerais sobre os e-parlamentos. Cristiane Bernardes (CEFOP - Câmara dos Deputados) e Isabele Mitozo (UFMG) fazem um balanço do desenvolvimento de conceitos-chave no âmbito dos estudos em parlamento digital e das múltiplas abordagens sobre tema. Wilson Gomes (UFBA) recupera a formação internacional do campo, identificando a independência dos estudos

sobre Parlamento Digital dentro da área de pesquisa sobre Governo Digital. André Sahtler (CEFOR - Câmara dos Deputados) e Malena Rehbein (CEFOR - Câmara dos Deputados) estudam as novas possibilidades abertas pelo uso das tecnologias digitais nos parlamentos no sentido de aprofundar a democracia representativa e aumentar sua qualidade, aproximando-a da sociedade. Beth Noveck (The GovLab - Northeastern University - EUA), em texto clássico reproduzido neste livro, examina como os parlamentos estão usando os processos de inteligência coletiva e de construção colaborativa (*crowdlaw*) para engajar os cidadãos e aumentar sua influência nas diversas etapas do processo de elaboração de leis e de elaboração de políticas públicas. Concluindo essa primeira divisão, Sérgio Braga (UFPR) aborda a questão de como as tecnologias digitais impactam no desempenho das diversas funções dos órgãos legislativos.

Na segunda parte, *Governança digital em Parlamentos: dados abertos, transparência e engajamento público*, são reunidos artigos que abordam a governança dos trabalhos parlamentares mediante emprego de tecnologias digitais e seus impactos sobre o funcionamento da democracia. Jamil Marques (UFPR) e Edna Miola (UTFPR) abordam a questão-chave da transparência nos órgãos legislativos, enumerando os obstáculos colocados ao sucesso das iniciativas de transparência, bem como efetuando algumas recomendações para contorná-los. Sivaldo Pereira da Silva (UnB) examina o tema dos dados abertos e as questões normativas e políticas envolvendo sua implementação nos órgãos parlamentares, enumerando boas práticas já realizadas nesse campo. Cristina Leston-Bandeira (Universidade de Leeds - Reino Unido), uma das principais especialistas internacionais em e-parlamentos, traça um panorama das experiências de petições digitais no parlamento britânico, abrangendo desde suas origens históricas até os problemas e inovações observados em sua implantação na *House of Commons*. Por fim, Cristiano Faria (CEFOR - Câmara dos Deputados) examina como a aplicação de ferramentas de inteligência artificial e robôs parlamentares podem transformar o exercício do mandato pelos representantes.

Finalmente, *Processo Legislativo online e Políticas Públicas* traz artigos que analisam questões referentes ao papel dos parlamentos e seus atores na implementação de políticas públicas. Maria Alejandra Nicolás (UNILA) e Luciana

Fernandes Veiga (UNIRIO) empreendem um estudo comparativo das características do uso de websites pelos deputados dos parlamentos da Inglaterra, da Bélgica e do Brasil. Antônio Barros (CEFOR - Câmara dos Deputados), Cristiane Bernardes (CEFOR - Câmara dos Deputados) e Michelle Silva (CEFOR - Câmara dos Deputados) mostram como o processo de elaboração colaborativa online tem gerado impactos à atividade legislativa na Câmara dos Deputados brasileira. Andréa Perna (CEFOR - Câmara dos Deputados), Nelson dos Santos Filho (CEFOR - Câmara dos Deputados) e Sérgio Braga (UFPR), mostram como as tecnologias digitais podem dinamizar a função de fiscalização horizontal do parlamento sobre os órgãos governamentais, analisando duas importantes experiências de Assembleias Legislativas brasileiras nesse sentido. Por fim, Yanina Welp (Centro de pesquisa em Democracia Albert Hirschman - Genebra) e Francisco Soto (Universidade do Chile) empreendem um estudo sobre as experiências de participação digital no processo de elaboração de leis no Chile.

Deve-se sublinhar que o livro é resultado de investigações no âmbito do INCT-DD, envolvendo pesquisadores acadêmicos e funcionários de órgãos parlamentares brasileiros e de outros países, amplamente debatidas nos dois congressos do Instituto realizados em Salvador, Bahia, em 2018 e 2019, e que contaram com o indispensável financiamento de Capes e CNPq, sem os quais este trabalho não seria publicado.

Nesse contexto, a expectativa dos organizadores é que este livro contribua não apenas para elevar a novos patamares a reflexão sobre a temática do “parlamento digital” no Brasil e em outros países, mas que também sirva como ferramenta de estudo, reflexão e formação dos gestores e cidadãos envolvidos de alguma forma na implementação de diversas experiências de democracia digital nos parlamentos, em diferentes níveis de representação política e de governo. Todas estas características fazem deste um livro de leitura indispensável para candidatos, representantes, assessores e demais interessados na dinâmica política das casas legislativas e dos parlamentos modernos nos vários níveis de representação.

Cristiane Brum Bernardes

Isabele Batista Mitozo

Sérgio Soares Braga

Sivaldo Pereira da Silva

Parte I

Dimensões conceituais
e teóricas
do Parlamento Digital

Capítulo 1

Inovações Digitais para os Parlamentos: Pesquisa e Prática

Cristiane Brum Bernardes

Isabele Batista Mitozo

1 Introdução

Os parlamentos são instituições que, durante quase toda a sua história, lutaram para consolidar altos níveis de credibilidade de seus representados (EDWARDS *et al.*, 2011). Isso tem ocorrido porque as expectativas dos eleitores em relação ao trabalho das casas legislativas seguem diferentes modelos de representação, tais como a crença de que esse corpo deve ser um espelho da sociedade, ou de que ele deve representar aqueles que o elegeram de forma mais particularizada (LESTON-BANDEIRA, 2016; NORTON, 2013, PITKIN, 1967; URBINATI, 2006).

De forma geral, vários estudos apontam para o declínio da confiança pública sobre as instituições parlamentares desde o século passado (DALTON, 2004; NORRIS, 2011; STOKER, 2006), ou a impopularidade dos parlamentos, destinados “a não serem amados”, nas palavras de Leston-Bandeira (2014). Também os dados do Eurobarômetro e do Latinobarômetro mostram a tendência crescente de desconfiança em vários contextos em relação às instituições políticas, notadamente partidos políticos e parlamentos. Ao mesmo tempo, houve um aumento na expectativa da transparência e da acessibilidade aos parlamentos, especialmente por conta do cenário digital criado pela internet (COLEMAN; BLUMLER, 2009). Nesse contexto, novas formas de legitimar sua posição perante os cidadãos passam a compor a pauta dessas instituições, dentre elas, a utilização da internet como meio para ampliar o alcance da informação acerca da atividade legislativa.

Com a maior difusão dos media digitais, novas demandas passaram a se estabelecer em relação ao campo político. A esfera da visibilidade pública, conforme nomeia Wilson Gomes (2008), se expande por meio desse ambiente

online e, face a um contexto de possível crise da representação (CROZIER *et al.*, 1975; GASTIL, 2000), as democracias modernas se esforçam no sentido de aperfeiçoar suas práticas. Desse modo, alguns valores democráticos tomam lugar de destaque. A própria atenção que se dá, por exemplo, ao conceito de transparência é proveniente da adoção de ferramentas digitais pelas instituições representativas.

Alguns parlamentos passaram a se preocupar com essas questões e desenvolver mecanismos de participação política pós-eleitoral, por exemplo, especialmente a partir do início dos anos 2000. Esse foi o caso da Câmara dos Deputados do Brasil, cujo processo de digitalização foi iniciado ainda em meados de 1990 e alcançou seu maior grau de sofisticação por ocasião do lançamento do Portal e-Democracia, em 2009. Surgem, então, os conceitos de e-Transparência e e-Participação, entendidas como transformações das práticas democráticas mediadas pelas tecnologias digitais de informação e comunicação, constituindo-se vertentes dos estudos em Democracia Digital.

O presente capítulo tem por objetivo apresentar os conceitos que cercam aquele de Parlamento Digital, a partir de uma breve retrospectiva das pesquisas da área. Discutem-se, portanto, desde os primeiros estudos que se concentraram nas práticas democráticas desenvolvidas em ambiente digital pelas casas legislativas, até o modo como essas iniciativas remodelam a própria ideia de representação. Democracia Digital e Parlamento Aberto são duas denominações presentes nesse debate, uma vez que o desenvolvimento de projetos digitais para os parlamentos passa pelo aperfeiçoamento de valores tais como transparência e participação política.

2 O ambiente digital no processo legislativo: o conceito de Parlamento digital

Nos últimos dez anos, os parlamentos têm se preocupado com a expressão de valores democráticos como estratégia para se mostrarem mais abertos aos cidadãos. A internet, especialmente pelas interações coletivas e atemporais que podem se desenvolver em suas plataformas, tem grande importância no processo de redução da distância entre esfera civil e esfera de representação política, uma vez que propicia ambientes em que uma interação pode acontecer,

de fato, por meio de canais como bate-papos, fóruns de discussão, redes sociais etc. Ela, portanto, se estabelece como agente propiciador de “condições para a ocorrência de fenômenos como maior interatividade entre agentes institucionais e cidadãos, liberdade de discurso e publicação instantânea de conteúdos” (MARQUES, 2011, p. 95).

Alguns fatores, obviamente, contribuem para essa utilização mais ampla das tecnologias digitais de informação e comunicação, como redução dos custos, ampliação do alcance da mensagem pela ferramenta, visibilidade que tal mensagem pode ter, dentre outros. A viabilização desse novo arranjo demanda, contudo, “uma verdadeira revolução cultural”, “uma mutação de grande amplitude”, o que exige redução de níveis hierárquicos, circulação fluida da informação, transparência, diálogo aberto com o público e mobilização a serviço do cidadão (PINHO, 2008, p. 475).

O desenvolvimento de mecanismos online pelas instituições democráticas acaba por estabelecer a área de estudos em Democracia Digital (ou e-Democracia), que consiste, de forma bastante ampla, em um conceito e em um processo político que incluem diferentes práticas comunicativas e envolvem tecnologias e plataformas digitais, assim como dispositivos, na ação política. Isto é, “iniciativas com alto teor democrático, socialmente interessantes, tecnologicamente bem resolvidas e atraentes do ponto de vista do design” (GOMES, 2011, p.28), com o objetivo de ampliar a autonomia dos atores políticos e a igualdade entre eles nas decisões políticas, institucionais ou não (GOMES, 2011; MENDONÇA 2016).

O cenário de interconexão e horizontalidade trazido pelas plataformas digitais faz com que a presença dos atores e instituições políticas vá além da disseminação de informação para os cidadãos, portanto. Presume-se que haja algum tipo de interação das casas legislativas, e também dos parlamentares, com os usuários dessas plataformas. De alguma forma, o processo digital redundaria numa ampliação das relações democráticas ou, pelo menos, criaria potencialidades novas para o desenvolvimento dessas relações entre sociedade e parlamentos. Para Wilson Gomes (2011, 2018), por exemplo, os três principais propósitos das iniciativas digitais, em relação ao campo político, seriam:

1) fortalecimento da capacidade concorrencial da cidadania, com o aumento da transparência do Estado e de formas de responsabilização de agentes políticos, assim como maior participação e influência civis;

2) consolidação da sociedade de direitos, ou uma comunidade política organizada como Estado de Direito;

3) ampliação da diversidade de agentes, agências e agendas na esfera pública, com obtenção do pluralismo político.

A influência social sobre a decisão coletiva, especialmente política, a partir de um cenário de consolidação dos direitos e do pluralismo de opiniões, seria o eixo para a digitalização da política. Obviamente, sabemos que as justificativas éticas e epistemológicas para os processos políticos, tais como a digitalização, não os eximem de consequências paradoxais e até mesmo contrárias aos princípios sob os quais eles são colocados em funcionamento.

Nesse contexto, surge o conceito de e-Parlamento, ou Parlamento Digital, modalidade que aparece na literatura no momento em que as casas legislativas passam a usar a internet para se conectarem aos representados, tornando públicas e/ou transparentes informações acerca de sua estrutura e de suas ações, ou, ainda, permitindo uma construção colaborativa de propostas (FARIA, 2012; NOVECK, 2018; OPENING PARLIAMENT, 2012). Em outros termos, um parlamento digital seria aquele que se utiliza de tecnologias digitais de informação e comunicação para melhorar os processos legislativos, em todos os níveis, desde provimento de informação a fomento ao engajamento público.

Práticas nesse âmbito, portanto, afetam também o

[...] trabalho interno dos Parlamentos de diversas formas, desde a facilitação do uso externo dos computadores e das redes de trabalho entre os funcionários e a administração parlamentar [...] até a melhora das atividades dos próprios parlamentares. Esse repertório abarca desde a busca por informações – por meio de bases de dados e documentos digitalizados das bibliotecas e arquivos – até a comunicação entre os próprios parlamentares, assim como também com os funcionários das Câmaras, e [por fim] a conclusão da tramitação de documentos por meio das redes e a votação eletrônica (CAMPOS-DOMINGUEZ, 2011, p. 121-122, tradução nossa)¹.

Desse modo, conforme afirma Kingham (2003), o potencial de mudança das práticas parlamentares, tendo em vista a adoção de mecanismos digitais, consiste em três pontos: 1) melhorar a eficiência administrativa da instituição, 2) melhorar o acesso à informação e sua difusão, e 3) promover a interação com os cidadãos. Esses seriam, portanto, três aspectos do desenvolvimento de e-Parlamentos.

Historicamente, esse processo consistiu, em primeiro lugar, em um investimento nos websites das instituições legislativas, que proporcionariam um acesso mais facilitado a informações acerca das funções e atividades dessas Casas, o que consistiria no segundo passo apontado por Kingham (2003). Na atual conjuntura, essa fase parece já ter sido minimamente cumprida, uma vez que todas as casas legislativas nacionais (em democracias) no mundo já possuem uma página na web (LESTON-BANDEIRA, 2007).

A digitalização das atividades dos parlamentos tem aberto essas instituições para uma audiência muito maior do que anteriormente existiu (NORTON, 2013, p. 272). Conforme apontado por Stephen Coleman à Comissão de Modernização do Parlamento Britânico, a partir do início do século XXI, as pessoas passaram a visitar os parlamentos mais virtual que fisicamente (HOUSE OF COMMONS, 2004). Essa modernização deu origem, por exemplo, a uma Declaração de Abertura dos Parlamentos² (OPENING PARLIAMENT, 2012) e a muitas ações da *Open Government Partnership*, instituição não-governamental que trabalha no desenvolvimento de ações que possibilitem melhoras na comunicação e na transparência de Legislativos e Executivos, propostas abraçadas por muitos parlamentos pelo mundo.

1 “[...] trabajo interno de los Parlamentos de diversas formas, desde facilitando el uso externo de los ordenadores y redes de trabajo entre los funcionarios y la administración parlamentaria [...] hasta mejorando la actividad de los propios parlamentarios. El repertorio abarca desde la búsqueda de información – a través de bases de datos y documentos digitalizados de las bibliotecas y archivos – hasta la comunicación entre los propios parlamentarios, así como también con los funcionarios de la cámara, y la conclusión con la tramitación de documentos a través de la Red y la votación electrónica”. (CAMPOS-DOMINGUEZ, 2011, p. 121-122).

2 Esse foi um documento discutido e aprovado em um evento que reuniu pesquisadores e organizações não-governamentais “para discutir todos os tipos de experiências de parlamento informatizado: desenvolvimento de leis, monitoramento do parlamento, envolvimento dos cidadãos, análise de votações e accountability, estudo dos discursos, e, claro, amplo acesso aos dados dos parlamentos pelo mundo” (Disponível em: <<http://blog.okfn.org/2012/06/25/international-open-legislative-data-conference-july-6-7-paris/>>. Último acesso em: 15 de abril de 2019).

Não há, portanto, como negar a importância desse novo espaço por meio do qual mensagens podem ser difundidas construindo, consolidando ou mesmo destruindo imagens públicas. No caso específico dos parlamentos, uma das grandes questões de pesquisa é como o uso das referidas tecnologias pode tornar os parlamentos instituições mais conectadas com o público, dando suporte, inclusive, para a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão dentro delas.

Nesse sentido, a literatura de disciplinas como Comunicação, Ciência Política e Administração Pública tem se imbricado para tentar explicar os fenômenos parlamentares a partir da utilização do digital, conforme se apresenta na seção seguinte.

3 Um breve histórico dos estudos sobre práticas digitais dos parlamentos

Quando se observa a produção na literatura acerca dessas iniciativas, constata-se que, do final da década de 1990 à primeira década dos anos 2000, a maior preocupação dos estudos consistiu em reflexões teóricas acerca das inovações que a web proporcionou aos parlamentos, muitos desses trabalhos provenientes do campo da Comunicação (CASEY, 1996; COLEMAN *et al.*, 1999; DAI; NORTON, 2007a, 2007b; FARIA; REHBEIN, 2016; LASSE *et al.*, 2006; LESTON-BANDEIRA, 2007; LESTON-BANDEIRA; WARD, 2008; LÖFGREN *et al.*, 1999; MULDER, 1999; NORRIS, 1999; PAPALOI; GOUSCOS, 2011; SHAHIN; NEUHOLD, 2007; TAYLOR; BURT, 1999; ULRICH, 2005; VINTAR *et al.*, 1999; WARD *et al.*, 2007). Nos primeiros estudos, a aposta de grande parte dos pesquisadores era que a internet poderia ampliar o contato entre cidadãos e instituições políticas de forma a estimular a participação política para fatias populacionais que se encontravam excluídas do processo e ampliar, assim, a influência social sobre as decisões políticas (NORRIS, 1999).

As análises de websites institucionais aparecem em seguida e, embora ainda sejam recorrentes na literatura, parecem ter se concentrado mais em uma década específica, com poucos estudos mais recentes acerca de parlamento digital com esse foco e, geralmente, de cunho comparativo (BERNARDES;

LESTON-BANDEIRA, 2016; BRAGA; TADRA, 2013; LESTON-BANDEIRA, 2012a; MARQUES, 2008; MARQUES; MIOLA, 2007; MISSINGHAM, 2011; PEIXOTO, 2013; VICENTE-MERINO, 2007; ZITTEL, 2004). Essa ênfase se explica, obviamente, porque as páginas institucionais dos Parlamentos foram as primeiras ferramentas digitais efetivamente destinadas à transparência e à disseminação de informações legislativas.

Dentre esses primeiros estudos na área, deve-se destacar o trabalho de Coleman e colegas (1999), em que os pesquisadores discutem como as plataformas digitais poderiam contribuir para uma melhoria das ações de comunicação e engajamento público do parlamento britânico, que teve como mote a primeira experiência com fóruns deliberativos, realizada por essa instituição e moderada pela *Hansard Society*³.

A década de 1990, ao contrário do que se pode pensar, não foi a primeira a trazer um debate acerca do uso de mecanismos online para integração da sociedade com os parlamentos. Gregory (1979) discute como os cidadãos norte-americanos poderiam contribuir com a construção legislativa a partir do uso da internet e indaga acerca da própria popularização dessa plataforma. É necessário ter em mente que, àquela época, ainda não havia o protocolo de internet *web* (www), o que significa dizer que as plataformas digitais ainda estavam longe de se tornarem ferramentas acessíveis aos cidadãos. Antes da disseminação da internet, estudos sobre a criação de meios de comunicação institucionais – televisão, rádio e publicações impressas – também traziam em seu bojo a discussão normativa sobre a transparência e o acesso dos cidadãos à informação sobre o processo legislativo (BLUMLER; GUREVITCH, 1986; COOK, 2005; GARAY, 1984).

No mesmo sentido, outros estudos sobre a digitalização dos Parlamentos apontam que o uso das tecnologias digitais pode colaborar para a realização das perspectivas mais clássicas da Democracia. Em sua análise dos websites parlamentares, Joshi e Rosenfield (2013) apontam as três vertentes e como elas podem ser facilitadas por essas ferramentas:

3 A *Hansard Society* é uma organização britânica que desenvolve pesquisa e projetos para educação acerca do parlamento e de suas atividades legislativas, no Reino Unido. É conhecida por ser uma “amiga crítica” do Parlamento Britânico. Cf. <https://www.hansardsociety.org.uk/about/who-we-are/what-we-do>

- Visão Pluralista: pode estreitar a interação com o governo e a competição entre movimentos sociais;
- Teorias Representativas: podem ampliar a transparência e o controle público sobre as autoridades;
- Teorias da Democracia Direta: enfatizam as novas formas de interação, permitindo ao cidadão um papel mais ativo na produção das políticas públicas e facilitam o processo deliberativo.

Leston-Bandeira (2007), em um estudo já clássico sobre o tema, levanta três funções básicas dos processos digitais que se conectam às funções clássicas exercidas pelos Parlamentos:

- a. Criar novas possibilidades comunicativas junto a públicos diversos – aproximação com cidadão – Representação e Educação;
- b. Disseminar informações de modo ágil e barato – transparência e controle público – Legislação e Fiscalização;
- c. Tornar os processos internos de gestão mais eficientes – eficácia e eficiência da burocracia – Organização Interna.

Obviamente, a autora reconhece que há vários obstáculos para a realização plena desses processos de digitalização dos Parlamentos, que repousam em quatro dimensões essenciais:

- a. Organização administrativa – conflitos entre setores, paralisia decisória, fragmentação dos processos, resistência à inovação, falta de flexibilidade para mudanças;
- b. Falta de recursos – materiais, estruturais ou humanos, planejamento inadequado;
- c. Falta de vontade política – resistência dos representantes à participação cidadã, resistência à transparência, receio da fiscalização pública, disputa pelo controle dos processos, dificuldade de manejar o *feedback* social, necessidade de gestão da imagem;
- d. Dificuldades dos cidadãos para participação – falta de interesse, dificuldades cognitivas e informacionais, falta de confiança nos espaços e arenas institucionais, exclusão digital.

Análises deliberativas também se constituíram foco de pesquisas (BEČAK; LONGHI, 2012; CAMPOS-DOMINGUEZ, 2011; MIOLA,

2010; MORENO; TRAVERSO, 2009; SETÅLA; GRÖNLUND, 2006), assim como consultas públicas (BEÇAK; LONGHI, 2012; CAMPOS-DOMINGUEZ, 2011; MIOLA, 2010; MORENO; TRAVERSO, 2009; SETÅLA; GRÖNLUND, 2006), o provimento de informação online pelos parlamentos (SMITH; GRAY, 1999; KELSO, 2007; FERGUSON, 2008; DALBOSCO, 2010), petições online (ASHER *et al.*, 2017; LINDNER; MILES, 2010; MACINTOSH *et al.*, 2008; WIEDENHÖFER *et al.*, 2014) e o uso de e-mails pelos parlamentos (BARBOUR, 1999; CARTER, 1999; DAI, 2007; JOHNSON, 2013; OWEN *et al.*, 1999). Algo a se pontuar, e assunto sobre o qual alguns trabalhos se concentraram (mesmo havendo, por vezes, breve análise de um caso), é o mapeamento de iniciativas de casas legislativas, por vezes de forma comparativa (ALLAN, 2006; BARROS *et al.*, 2015b; BARROS *et al.*, 2018; KUKOVIC; HACEK, 2014; PERNA; BRAGA, 2011; SEATON, 2005; SEPULVEDA, 2002).

Percebe-se que a virada para o século XXI trouxe maior concentração em estudos sobre iniciativas de participação online promovidas pelos parlamentos, tendo o caso brasileiro recebido significativa atenção da literatura (DALBOSCO; VIEIRA, 2011; EHLERS, 2016; FARIA, 2012; LUSOLI; WARD; GIBSON, 2006; MAMBREY *et al.*, 1999; RAUPP; PINHO, 2012; ROMANELLI, 2015). Não se pode deixar de identificar o destaque recebido, ainda, pela interação entre parlamentares, individualmente, e os cidadãos/eleitores, antes pela comunicação por correio eletrônico e, mais recentemente, pelo uso de redes sociais digitais para acessar o eleitorado, tanto por parte das casas legislativas quanto dos parlamentares (BARROS *et al.*, 2015a; CARDOSO *et al.*, 2003; DADER; CAMPOS-DOMINGUEZ, 2006; DAI; NORTON, 2007a; HOFF, 2004; GIRALDO-LUQUE *et al.*, 2017; GRIFFITH; LESTON-BANDEIRA, 2012; LESTON-BANDEIRA; BENDER, 2013; LINDH; MILES, 2007; MARQUES; MIOLA; AQUINO, 2014; NICOLÁS, 2015; PEREIRA *et al.*, 2017; WARD *et al.*, 2007; WARD; LUSOLI, 2005; WILLIAMSON, 2013).

Desde o final da década passada, os protestos da Primavera Árabe em 2010/11, as Jornadas de Junho no Brasil em 2013, e os protestos a favor e contra a saída da ex-presidente Dilma Rousseff no Brasil, em 2015 e 2016,

enfatazaram o uso político das ferramentas digitais mais interativas na política. Crivellaro *et al.* (2014) enfatizam o papel dos movimentos sociais na apropriação das mídias sociais para geração de modalidades alternativas de diálogo com governos e instituições, lembrando o potencial político de páginas de movimentos nas redes sociais como estímulo para desenvolvimento de consciência política entre os internautas.

Assim, os chamados “sites de redes sociais”, “mídias sociais” ou simplesmente “redes sociais” (BOYD; ELLISON, 2008), como costumamos popularmente chamá-las, constituem o novo foco, não apenas dos usuários e dos atores políticos, individuais ou coletivos, mas também dos pesquisadores da área de Democracia Digital.

Os trabalhos atualmente mais citados na área abordam temas diversos, mas todos eles conectados ao novo panorama interativo que a internet assume na última década, e que redundam na criação de novas ferramentas: e-Consultas públicas (COLEMAN, 2004); Conceito de representação a partir dos novos tipos de mediação proporcionados pelo uso das tecnologias digitais (COLEMAN, 2005; COLEMAN; SPILLER, 2003; LESTON-BANDEIRA, 2007; LILLEKER; KOC-MICHALSKA, 2013); Uso de ferramentas digitais por Parlamentares, tais como debates em redes sociais, blogs, audiências públicas interativas etc. (AUTY, 2005; FRANCOLI; WARD, 2008; JACKSON; LILLEKER, 2009; NORTON, 2007; SAEBO, 2011; WARD; LUSOLI, 2005); Observação geral sobre parlamento na era digital (COLEMAN *et al.*, 1999; LUSOLI *et al.*, 2006); Impactos da utilização das tecnologias digitais (DRYZEK, 2009); Uso dessas tecnologias para a escolha dos parlamentares (WARD; LUSOLI, 2005); E-Petições (MACINTOSH *et al.*, 2008); Análise de websites dos parlamentos (SETÄLÄ; GRÖNLUND, 2006).

Ademais, a literatura tem identificado outras práticas desenvolvidas pelos parlamentos no mundo, tais como: Escolas de legislativo e parlamentos jovens (BRAGA; TADRA, 2013); Uso de *crowdsourcing* para construção legislativa (AITAMURTO; CHEN, 2017); Comunicação de congressistas mulheres e de outras etnias (GERSHON, 2008); Funções dos parlamentos expressas em ambiente online (BRAGA; MITOZO; TADRA, 2016; LESTON-BANDEIRA, 2009); Parlamentos e-sustentáveis (ROMANELLI, 2016); Uso de Websites para

evitar os *gatekeepers* do jornalismo (LIPINSKI; NEDDENRIEP, 2004); entre outras, além de iniciativas cidadãs em interface com os parlamentos (ESCHER, 2011; MENDONÇA; PEREIRA, 2011). Mitozo (2018), por sua vez, amplia essas análises ao investigar o trabalho interno das Casas Legislativas em relação ao desenvolvimento e ao uso de mecanismos digitais para engajar os cidadãos com a discussão parlamentar.

A partir desses trabalhos, pode-se constatar que vários conceitos surgem das práticas supracitadas, como *crowdsourcing*, *crowdlaw* e parlamento aberto, que se discutem mais adiante neste e em outros capítulos deste livro.

4 Conceitos emergentes e novas práticas legislativas digitais

No panorama contemporâneo dos estudos, alguns conceitos têm sido desenvolvidos para explicar e categorizar os fenômenos emergentes com a digitalização dos processos políticos e gerenciais efetivados pelos Parlamentos. Em outros momentos, novas práticas surgem para resolver os problemas detectados pelas instituições legislativas. A seguir, apresentamos aqueles que têm recebido mais atenção nas pesquisas realizadas sobre o tema em vários países.

4.1 Crowdsourcing e ferramentas wiki

As ferramentas *wiki* permitem que se desenvolva um método colaborativo de construção de textos semelhante àquele da Wikipédia. Por meio desse método, realiza-se uma espécie de escrita coletiva: cada usuário faz as alterações que julgar necessárias junto ao texto, além de inserir as motivações e justificativas públicas para essas demandas.

Canais desse teor abrem espaços a experiências de *crowdsourcing* (construção coletiva de um projeto) e permitem, segundo os especialistas, que a inteligência coletiva dos grupos seja mobilizada e aproveitada de forma mais intensiva. O pressuposto é de que mais cidadãos pensando coletivamente chegarão a melhores decisões, a partir de um conhecimento mais sofisticado que pode ser construído nesses processos deliberativos (NOVECK, 2018).

No contexto específico dos parlamentos, tem-se apostado na nomenclatura *crowdlaw* (BRAGA; MITOZO; TADRA, 2016; LESTON-BANDEIRA,

2009), que representaria o desenvolvimento conjunto entre parlamentos e integrantes da sociedade de projetos de lei, incluindo aí o texto final a ser submetido à apreciação das casas legislativas, o que é explicado por Beth Noveck adiante nesta coletânea.

4.2 e-Petições⁴

As ferramentas de petições públicas, ou abaixo-assinados, são tradicionais ao Parlamento, mas nas últimas décadas compuseram mais uma das iniciativas legislativas que passaram por um processo de digitalização. Vários autores tratam do tema, seja para definir as especificidades de publicidade e engajamento no processo digital (BÖHLE; RIEHM, 2013) em relação ao analógico, seja para argumentar sobre o perfil mais jovem e mais educado dos participantes na modalidade digital ou para analisar os atrativos dessa ferramenta para cidadãos e governos de forma comparativa entre países (LINDNER; RIEHM, 2009).

Há também estudos quantitativos sobre o sucesso dessa modalidade participativa em determinados contextos sociais, mostrando que mesmo em países com alto grau de institucionalização da ferramenta, como no caso britânico, apenas uma pequena fatia das petições alcança o número suficiente de apoios para ser levada em consideração no processo legislativo (YASSERI *et al.*, 2014). Outras pesquisas tratam especificamente da questão do anonimato presente nas e-Petições (BERG, 2017) e analisam as limitações presentes nesses experimentos, assim como nos demais esforços de abertura dos parlamentos em termos de informação e dados para os cidadãos (MOSS; COLEMAN, 2014).

Mais recentemente, Caygill e Griffiths (2018) analisaram em detalhe o sistema de e-Petições da Casa dos Comuns britânica, apontando que uma das dificuldades é a baixa compreensão dos cidadãos sobre os critérios usados pela Comissão encarregada de avaliar as petições para colocá-las ou não em debate (2018, p.327). Segundo os autores, isso faz com que a eficiência do sistema seja colocada em dúvida pela população. Além disso, o alto número de petições (mais de 30 mil em dois anos) iniciadas de forma digital torna o trabalho de seleção delas bastante complicado, em termos de gestão da informação.

⁴ Mais detalhes acerca da história das e-Petições e do caso britânico atualmente são apresentados em outro capítulo deste livro, escrito por Cristina Leston-Bandeira.

4.3 Mídias sociais e comunicação móvel

Na última década, a mobilidade e a hiperconexão dos dispositivos portáteis modificaram a forma com que os usuários se relacionam entre si e com a internet. O surgimento de aplicativos e plataformas que congregam usuários em torno de preferências, hábitos e conexões ampliou essas características e fez com os atores políticos passassem a investir nessas novas modalidades de interação. Como ressalta Jensen (2013), a internet se moveu da era da informação para a era da comunicação e produção de redes na última década, com a intensificação da interação entre os usuários.

Especificamente em relação ao Parlamento, Leston-Bandeira e Bender (2013) avaliam que os sites de redes sociais, ou as mídias sociais como esses pesquisadores preferem denominar, têm potencial considerável para estimular o engajamento dos cidadãos. Porém, ao analisarem o conteúdo das mensagens nas redes, os autores concluem que os parlamentos analisados usavam as ferramentas apenas para reportar as atividades legislativas, mas não com intenção efetiva de buscar o engajamento dos cidadãos com a instituição (2013, p.282).

Williamson (2013) aproveita o conceito de Boyd e Ellison (2008) de mídias sociais em sua análise das regras que devem nortear a adoção delas por parlamentos. Segundo ele, os objetivos das instituições legislativas nessas plataformas podem ser sintetizados em quatro pontos: 1) prover novas formas de comunicação e engajamento com o público; 2) possibilitar consultas à legislação; 3) disseminar recursos educativos; e 4) promover transparência. Assim, os recursos digitais estão a serviço de informação, educação, interação e engajamento (WILLIAMSON, 2013, p.10). Ao mesmo tempo, tais ferramentas exigem uma abordagem mais rápida, aberta e conversacional de parlamentares e servidores, pois multiplicam os canais de comunicação e adicionam complexidade aos processos de comunicação, engajamento e interação.

Entre as vantagens do uso das mídias sociais pelos parlamentos, segundo Williamson (2013), estão: abertura de espaço para o diálogo; aproximação do usuário do seu público; criação de credibilidade e confiança; estímulo a maior transparência; oportunidades para apoio a partidos minoritários ou grupos de pressão; distribuição viral; custo-benefício; melhor compreensão da

opinião pública; monitoramento em tempo real; redução no tempo para obtenção da informação; inclusão como elemento central da estratégia de comunicação, disseminação e engajamento.

Por outro lado, a entrada no ambiente das redes digitais também oferece riscos à instituição, tais como: etiqueta e protocolos são diferentes das demais mídias; há riscos que afetam a reputação se não houver autenticidade, honestidade e transparência; tem-se uma necessidade de ser percebido como relevante pela audiência, não por si próprio; requer conteúdo cuidadosamente direcionado; possui potencial de sair rapidamente de controle; o recrutamento é difícil de prever e não há garantia de diálogo produtivo; não é um atalho para eficácia comunicativa. Adicionando argumento mais recente à discussão de Williamson (2013), pode-se considerar, ainda, a presença de bots (perfis robôs) nas discussões, o que pode prejudicar o desenvolvimento dos debates e desacreditar a autenticidade da participação cidadã.

Além disso, a entrada nas redes sociais pressupõe que os participantes são todos vistos como ativos no processo comunicativo, algo que não é a tônica quando se trata da comunicação institucional ou massiva (e considerando também a interação por meio de *bots*, conforme apontado acima). Mas o que significa ser um participante ativo? Segundo Williamson (2013), é quem consegue realizar quatro tarefas básicas: ouvir, responder, perguntar e compartilhar. Dessa forma, os perfis dos atores políticos nas redes sociais precisam realizar essas quatro atividades, além de permitir que os demais usuários também as realizem. O autor destaca, ademais, que as redes sociais podem servir para monitorar tendências, conversas e sentimentos, algo que até então só poderia ser feito por meio de pesquisas de opinião, inacessíveis por seu custo à maior parte dos atores políticos.

Entre as consequências da disseminação do uso das redes sociais pelos políticos, alguns estudos apontam um novo ímpeto à “personalização da política” e o fim das fronteiras rígidas entre político e privado, público e pessoal, especialmente em sistemas proporcionais de lista fechada, onde o papel dos partidos era preponderante até alguns anos atrás (ENLI; SKOGERBO, 2013). Segundo estes pesquisadores, as redes sociais digitais são espaços “semi-privados,

semi-públicos” para a autorrepresentação, isto é, locais onde os papéis públicos e privados de políticos e usuários se misturam e se recombinaem (ENLI; SKOGERBO, 2013, p.759).

Para os autores, as três razões de uso das mídias sociais por políticos consistem em marketing, mobilização e diálogo com eleitores. É conveniente questionar se tais ferramentas teriam funções diferenciadas para as instituições legislativas ou se, como afirmam os autores, são apenas ferramentas de comunicação política usadas com diferentes motivações, mais do que canais para a democracia digital (ENLI; SKOGERBO, 2013, p.769).

4.4 Parlamento Aberto

Nesse contexto de digitalização, ações de e-Parlamento são, portanto, um caminho para um “Parlamento aberto”, que é uma instituição sujeita ao controle público, ou seja, cujas atividades podem ser facilmente monitoradas pelos cidadãos, tornando possível a eles alcançar conhecimento suficiente para se engajarem em atividades mais complexas, como debates deliberativos acerca da pauta legislativa.

Segundo a Declaração de Abertura dos Parlamentos, há quatro objetivos que devem ser atingidos no processo de abertura dessas instituições: 1) promover uma cultura de abertura, pela disposição de informação; 2) tornar a informação disponível transparente; 3) facilitar o acesso à informação; 4) assegurar a comunicação eletrônica da informação parlamentar (OPENING PARLIAMENT, 2012). O estabelecimento de tais quesitos parte do pressuposto de que as instituições legislativas, observando suas responsabilidades constitucionais, especialmente a representação dos cidadãos, devem ser inclusivas, acessíveis e responsivas.

Um e-Parlamento, entretanto, não é necessariamente um Parlamento Aberto. Isso se explica pelo fato de que é bastante comum a utilização das tecnologias digitais como plataformas de comunicação unilateral, em que as instituições apenas tornam disponíveis as informações, como uma espécie de megafone (COLEMAN, 2005), e não promovem, conforme esperado dessas plataformas contemporâneas de comunicação, interação com o público. Evoluir de um contexto de e-Parlamento para Parlamento Aberto consistiria em suma, conforme já apresentado de

forma similar por Kingham (2003), em (a) aumentar a eficácia administrativa, (b) melhorar o acesso e a disseminação de informação e, sobretudo, (c) desenvolver crescente interação com os cidadãos (TYUMRE, 2012, p.50).

Para que isso aconteça, é necessário que sejam desenvolvidas ações a fim de dar suporte aos três pontos apontados por Faria e Rehbein (2016): transparência, participação e *accountability*. O movimento inicial em direção à implantação de uma cultura de e-transparência nas instituições representativas do Estado, por exemplo, foi a criação de Leis de Acesso à Informação (LAIs). Elas passaram a garantir aos cidadãos o direito de ter acesso a documentos e informações do Estado (AMORIM, 2012).

Desde o início da vigência das LAI (como no caso brasileiro, a partir de 2012), outras ações foram desenvolvidas no sentido de tornar informações relevantes acessíveis, principalmente em ambiente online, de modo que os cidadãos sejam capazes de monitorar e acessar os trabalhos, aferindo o desempenho dessas instituições (GRIMMELIKHUIJSEN, 2012). Esse foi o caso dos países do Mercosul, por exemplo, que foram desenvolvendo gradativamente, à medida que eram aprovadas suas LAIs, ferramentas digitais para engajar os cidadãos em seus processos (BARROS; MITOZO, 2018).

Muitas são as vantagens, portanto, que as casas legislativas podem obter a partir da utilização da internet para a modernização de processos internos, especialmente em relação a ampliação do engajamento público e da transparência e ao fortalecimento da função educativa (BRAGA; MITOZO; TADRA, 2016; ROMANELLI, 2015). As mudanças que essa nova dinâmica acarreta aos parlamentos podem resultar em uma redução da distância histórica entre mandantes e mandatários, a partir de um melhor entendimento que os cidadãos podem ter também acerca do funcionamento dos parlamentos.

Faria (2012) suscita questionamentos ligados a essas vantagens da abertura legislativa, tendo como foco a utilidade e a viabilidade das experiências, sobretudo em relação a como a atuação cidadã por meio delas pode 1) refletir sobre as decisões legislativas finais e 2) como esses participantes podem “compreender melhor o processo legislativo, ou mesmo acompanhar a atuação dos

parlamentares de maneira mais profunda” (2012, p. 68). Desse modo, as ferramentas não podem se constituir apenas como projetos “para inglês ver”, mas como iniciativas eficazes de intervenção ao alcance da esfera civil.

Um parlamento digitalmente eficiente é, portanto, aquele que “não apenas oferece flexibilidade nos procedimentos e facilita o trabalho de seus membros, mas que também trabalha para a inclusão dos cidadãos, sem anular o caráter representativo da instituição” (PAPALOI; GOUSCOS, 2011, p. 80).

5 Da transparência ao engajamento

Atualmente, há diferentes tipos de ferramentas digitais e mídias sociais à disposição dos atores políticos. Sites de redes sociais, microblogs, sites de compartilhamento de vídeo e fotos, blogs, wikis e espaços colaborativos, fóruns e grupos de discussão, plataformas de jogos, aplicativos de mensagens instantâneas, tagueamento geoespacial são algumas dessas possibilidades já em uso. De todas essas possibilidades, as redes sociais são menos formais, menos controláveis, menos rígidas e mais abertas, são menos respeitadas às posições hierárquicas e as conversas evoluem muito mais rapidamente do que na mídia tradicional.

De qualquer forma, o uso dessas ferramentas digitais se configura essencial para alcançar os objetivos de transparência das informações produzidas pelos parlamentos e sua consequente abertura à sociedade, conforme explicado acima. A digitalização constitui ainda uma excelente opção para armazenamento das informações produzidas pelo Parlamento ao longo do tempo, facilitando a construção da memória do processo político por instituições e atores. Para além desses objetivos específicos, as diferentes formas de interação e contato entre sociedade e instituições políticas criadas com os processos de digitalização abrem novas opções de interação e engajamento para os cidadãos nos processos políticos⁵.

5 Em março de 2020, a Câmara dos Deputados e Senado brasileiro iniciaram a realização de sessões virtuais de debate e votação no Plenário, por conta da pandemia de Coronavírus. As consequências e dinâmicas do processo ainda não foram totalmente percebidas e compreendidas, mas instituições da sociedade civil organizada mostraram preocupação com as reais possibilidades de interferência e realização de demandas junto aos parlamentares, conforme nota pública disponível em: <https://intervozes.org.br/entidades-lancam-manifesto-por-transparencia-e-garantia-de-participacao-social-nas-deliberacoes-do-congresso-nacional-durante-a-pandemia-do-covid-19/>.

O termo engajamento é comumente utilizado aqui com o sentido atribuído por Leston-Bandeira, isto é, configura um processo que compreende cinco etapas do ponto de vista dos cidadãos: 1) acesso à informação, 2) desenvolvimento de compreensão sobre o parlamento, 3) percepção da importância da instituição e identificação da relevância de suas atividades para a própria vida, 4) motivação para participação nos resultados do processo legislativo, e 5) possibilidade de intervenção e engajamento com parlamentares na discussão e decisão legislativa (LESTON-BANDEIRA, 2012b, p.4-5).

Mais recentemente, a autora resumiu o conceito a quatro ações possíveis das instituições em relação ao público: informar, educar, consultar e participar (LESTON-BANDEIRA; WALKER, 2018, p.308). Note-se que a participação, neste sentido, é apenas uma etapa mais sofisticada do processo, que se inicia com a disseminação de informações, mas se conclui na efetiva influência do cidadão sobre a decisão política.

Dessa forma, o Parlamento Digital não apenas faz uso da digitalização de informações e processos para melhor gerenciar sua estrutura interna, desde recursos humanos até processos de gestão da informação, mas permite a efetiva abertura da instituição à influência social. Ressalte-se que essa influência não se dá apenas de forma indireta, por seus representantes eleitos, mas também de forma direta por meio das ferramentas digitais disponíveis.

6 Considerações finais: Parlamento digital, *quo vadis*?

Parlamento digital é um conceito, portanto, que abrange muitos outros, de modo que é necessária uma compreensão ampla das características e consequências das ações de digitalização das funções do Legislativo.

Não se deve, todavia, acreditar que as tecnologias digitais podem mudar todo o panorama político, subvertendo as tendências da cultura política de cada sistema, e alcançar o máximo de envolvimento entre os dois campos mencionados (CAMPOS-DOMÍNGUEZ, 2011). Como ressaltam Stanley e Weare (2004), a tecnologia, por si só, não é capaz de alterar completamente as lutas concorrenciais pelo poder entre os atores políticos. Eles citam vários estudos que mostram que o

uso predominante das tecnologias digitais na primeira década do século XXI foi feito por indivíduos e organizações que já participavam do processo político antes da internet. Para alterar isso, é preciso que as práticas e a própria cultura política se modifiquem, a partir das facilidades geradas pela internet.

É necessário, portanto, que a esfera de representação abra mão em alguma medida da concentração de poderes e possa fazer uso dessa plataforma para aproximar-se de seus representados (FARIA, 2012; MARQUES, 2010), o que levanta a questão da soberania popular sobre o processo decisório (JUDGE *et al.*, 2018). Além do mais, a internet como plataforma de comunicação “não faz nada”: tudo consiste mais no efeito que as ações das pessoas e os usos que fazem das tecnologias suscitam sobre o sistema do que o contrário.

Entretanto, mesmo com as ressalvas, alguns estudos mostram que a internet pode, em certos contextos, expandir o alcance de vozes no processo e mobilizar alguns indivíduos inativos politicamente a participarem (STANLEY; WEARE, 2004, p.505). Essas ações devem ser vistas como mais que um fator a contribuir para uma maior legitimidade direcionada a representação exercida pelos parlamentos. Romanelli (2015, p.650) defende que elas são fatores que levam um caminho democrático sustentável para essas instituições, pois promovem uma cidadania ativa, baseando-se na construção de diálogo e no compartilhamento de valores entre as instituições representativas e os cidadãos. Em outras palavras, a internet seria uma ferramenta de reconstrução de vínculos políticos entre atores sociais, pois permite o desenvolvimento do capital social, na acepção já clássica de Putnam (2000).

Judge *et al.* (2018, p.349) destacam que “amplificar a voz das pessoas no processo representativo” conduzido pelos parlamentos pode ser ainda uma estratégia para enfrentar o crescente questionamento público da instituição legislativa. Ao mesmo tempo em que há um declínio nos níveis públicos de confiança nas instituições políticas, o surgimento de estratégias de democracia direta ou participativa desafiam as Casas Legislativas a alterar seu funcionamento. Assim como o usuário de internet não aceita mais o papel apenas passivo de receptor da informação, conforme o clássico modelo da Comunicação Massiva, também o cidadão não aceita mais ser apenas expectador das decisões

políticas, tendo apenas o voto como forma de manifestação de suas opiniões e demandas. Obviamente, os autores não descuidam dos desafios que essa “democratização do processo legislativo” pode significar à organização e ao funcionamento das casas representativas.

Portanto, o futuro das ações de e-Parlamento deve compreender usos dos mecanismos digitais cada vez mais integrados aos processos legislativos, trazendo mais e melhor informação acerca das atividades dessas Casas, mas que também haja uma preocupação com as possíveis distorções participativas nas plataformas institucionais, como consultas públicas (CHAGAS *et al.*, 2019). Parlamntos Digitais são caracterizados por um conjunto de ações online para aperfeiçoamento das práticas legislativas, o que precisa garantir reforço de valores e mecanismos democráticos.

Referências

AITAMURTO, Tanja; CHEN, Kaiping. The value of crowdsourcing in in public policy making: epistemic, democratic and economic value. *The theory and practice of legislation*, 2017. DOI: 10.1080/20508840.2017.1282665

AMORIM, Paula Karini. *Democracia e Internet: a transparência de gestão nos portais eletrônicos das capitais brasileiras*. Tese (Doutorado em Comunicação Social) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

ALLAN, Richard. Parliament, Elected Representatives and Technology 1997-2005: Good in Parts? *Parliamentary Affairs*, v. 59, n. 2, p. 360-365, 2006.

ASHER, M.; LESTON-BANDEIRA, C.; SPAISER, V. Assessing the effectiveness of e-petitioning through Twitter conversations. Trabalho apresentado no Encontro Anual da *Political Studies Association*, Glasgow – UK, 2017.

AUTY, Caroline. UK Elected Representatives and Their Weblogs: First Impressions (ed. Caroline Auty). *Aslib Proceedings*, 57(4), 2005, p.338–55.

BARBOUR, Michael. Le Parlement et l’Internet: le present et l’avenir. *Revue Parlementaire Canadienne*, v. 22, n. 3, 1999.

BARROS, Antonio T.; BERNARDES, Cristiane B.; RODRIGUES, Malena. Atuação Parlamentar Virtual: as estratégias dos Deputados Federais em seus Websites. *E-Legis*, v. 6, p. 18-42, 2015a.

_____. Estratégias digitais de interação política dos parlamentos do Mercosul. In Bernardes C. B.; Schwartz, F. P. (Org.). *Comunicação, Educação e Democracia no Legislativo Brasileiro*. Volume 1. 1ed. Brasília: Edições Câmara, 2015b, p. 65-88.

_____. Brazilian Parliament and digital engagement. In Bernardes, C. B.; Leston-Bandeira, C.; Braga, R. J. (eds.) *The Legislature of Brazil*. An analysis of its policy-making and public engagement roles. Oxon/UK: New York/USA: Routledge, 2018, p.96-114.

BARROS, Antonio; MITOZO, Isabele. Democracia digital e transparência legislativa nos parlamentos nacionais do Mercosul. *1º Congresso do INCTDD*, Salvador, Set/2018.

BECAK, Rubens; LONGHI, Joao Victor Rozatti. *A democracia participativa e sua prospecção futura—perspectiva histórica e prospecção futura: o marco civil para a regulação da Internet no Brasil*. Direito da Sociedade da informação: temas jurídicos relevantes. Sao Paulo: Quartier Latin, 2012.

BERG, Janne. The dark side of e-petitions? Exploring anonymous signatures. *First Monday*, [S.N.], jan. 2017.

BERNARDES, Cristiane B.; LESTON-BANDEIRA, Cristina. Information vs Engagement in parliamentary websites – a case study of Brazil and the UK. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n.59, p.91-107, 2016.

BLUMLER, Jay; GUREVITCH, Michael. Journalists' orientations to political institutions: the case of parliamentary broadcasting. In: GOLDING, Peter; MURDOCK, Graham; SCHLESINGER, Philip. (Orgs.) *Communicating Politics*. New York: Holmes & Meier: Leicester University Press, 1986, p. 67-92.

BÖHLE, Knud; RIEHM, Ulrich. E-petition systems and political participation: About institutional challenges and democratic opportunities. *First Monday*, [S.l.], jun. 2013. DOI: <https://doi.org/10.5210/fm.v18i7.4220>.

BOYD, Danah; ELLISON, Nicole. Social network sites: definition, history, and scholarship. *Journal of Computer-mediated Communication*, v.13, 2008, p. 210-230.

BRAGA, Sérgio. *Podem as TICs auxiliar na institucionalização das Democracias?* Um estudo sobre a informatização dos Órgãos legislativos na América do Sul e no Brasil. Brasília: Editora Plenarium, 2008.

BRAGA, Sérgio; TADRA, Júlia. Ensinando democracia pela web: as experiências da escola do legislativo e do parlamento jovem dentro dos portais legislativos brasileiros. *Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico*, v. 1, n. 8, 2013.

BRAGA, Sérgio; MITOZO, Isabele; TADRA, Júlia. As funções educativas dos e-parlamentos: uma análise longitudinal do caso brasileiro. *Cadernos de Pesquisa*, Fundação Carlos Chagas, 2016. DOI: 10.1590/198053143645.

CAMPOS-DOMINGUEZ, Eva María. *El desarrollo de la ciberdemocracia en el Congreso de los Diputados: la comunicación e interacción entre ciudadanos y parlamentarios a través de internet* (2004-2008). Universidad Complutense de Madrid, Servicio de Publicaciones, 2011.

CARDOSO, G.; CUNHA, C.; NASCIMENTO, S. O Parlamento Português na construção de uma democracia digital. *Sociologia, problemas e práticas*, n. 42, p. 113- 140, 2003.

CARTER, Matt. “Speaking up in the Internet Age: Use and Value of Constituent e-Mail and Congressional Web-Sites.” *Parliamentary Affairs* 52(3), 1999, p.464–479. DOI: <http://pa.oupjournals.org/cgi/doi/10.1093/pa/52.3.464>.

CASEY, Chris. *The Hill on the Net: Congress Enters the Information Age*. Academic Press Professional, 1996.

CAYGILL, Tom; GRIFFITHS, Anne-Marie. Parliament and Petitions. In: LESTON-BANDEIRA, Cristina; THOMPSON, Louise. *Exploring Parliament*. Oxford/UK: Oxford University Press, 2018. p.322- 332.

CHAGAS, Viktor; MITOZO, Isabele; SANTOS, João Guilherme; BARROS, Samuel; AZEVEDO, Dilvan. A ‘nova era’ da participação política? WhatsApp e *call to action* nas consultas do e-Cidadania (Senado Federal). *Anais do XXVIII Encontro Anual da Compós*, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre - RS, 11 a 14 de junho de 2019.

COOK, Timothy. *Governing with the news*. The news media as a political institution. (2^a ed.) Chicago: The University of Chicago Press, 2005.

COLEMAN, Stephen. Westminster in the Information Age. *Parliamentary Affairs* 52(3), 1999, p.371–87. DOI: <http://pa.oupjournals.org/cgi/doi/10.1093/pa/52.3.371>

_____, Stephen. Connecting parliament to the public via the Internet: Two case studies of online consultations. *Information, Communication & Society*, v. 7, n. 1, p. 1-22, 2004.

_____, Stephen. New mediation and direct representation: reconceptualizing representation in the digital age. *New media & Society*, v.7, n.2, p.177-198, 2005.

_____, Stephen; BLUMLER, Jay. *The Internet and Democratic Citizenship*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

_____, Stephen; SPILLER, J. Exploring new media effects on representative democracy. *The Journal of Legislative Studies*, v.9, n.3, pp. 1-16, 2003.

_____, Stephen; TAYLOR, John; VAN DE DONK, Wim. Parliament in the Age of the Internet. *Parliamentary Affairs*, 1999, 52(3), p.365–70. DOI: <http://pa.oupjournals.org/cgi/doi/10.1093/pa/52.3.365>.

CRIVELLARO, Clara; COMBER, Rob; BOWERS, John; WRIGHT, Peter; OLIVIER, Patrick. A pool of dreams: Facebook, politics and the emergence of a social movement. *Proceedings of the SIGCHI*. Conference on Human Factors in Computing Systems. Toronto, Ontario, Canada — April 26 - May 01, 2014, p. 3573-3582.

CROZIER, Michel, HUNTINGTON, Samuel, & WATANUKI, Jōji. *The crisis of democracy*. New York, NY: New York University Press, 1975.

DADER, José Luís; CAMPOS-DOMÍNGUEZ, Eva. Internet parlamentario en España (1999-2005): los recursos para el contacto ciudadano y su uso, con una comparación europea. *Zer*, 20, 2006, p. 105-132.

DAI, Xiudian. Political Ethics Online: Parliamentarians' Use of Email in Europe. *The Journal of Legislative Studies*, v. 13, n. 3, 2007, p. 458-476.

DAI, Xiudian; NORTON, Philip. The internet and parliamentary democracy in Europe. *The Journal of Legislative Studies*, v. 13, n. 3, 2007a, p. 342-353.

DAI, Xiudian; NORTON, Philip. Parliamentary democracy online: lessons from Europe. *The Journal of Legislative Studies*, v. 13, n. 3, 2007b, p. 477-482.

DALBOSCO, Vagner. *Mediação tecnológica da informação no parlamento: estudo de caso da Assembleia Legislativa de Santa Catarina*. [Dissertação] Mestrado. Universidade Federal de Santa Catarina, 2010.

DALBOSCO, Vagner; VIERA, Angel Freddy Godoy. Mediação tecnológica da informação no parlamento: estudo de uma assembleia legislativa no contexto brasileiro. *Informação & Sociedade*, v. 21, n. 3, 2011.

DALTON, Russell. *Democratic Challenges, Democratic Choices: the erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

EDWARDS, George C. III; LEE, Francis E.; SCHICKLER, Eric. *The Oxford Handbook of American Congress*. Oxford University Press, 2011. DOI: [10.1093/oxfordhb/9780199559947.001.0001](https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199559947.001.0001).

EHLERS, Vinicius de Borba Alves. *Participação popular na democracia digital: um estudo sobre o portal de participação legislativa do Senado Federal*. [Monografia]. Especialização em Gestão de Comunicação nas Organizações. Centro Universitário de Brasília, 2016.

ENLI, Gunn Sara; SKOGERBØ, Eli. Personalized Campaigns in Party-Centred Politics. Twitter and Facebook as arenas for political communication. *Information, Communication & Society*, v.16, n.5, 2013, p. 757-774.

ESCHER, Tobias. TheyWorkForYou.Com - Analysis of Users and Usage for *UK Citizens Online Democracy*. UK Citizens Online Democracy (May), 2011, p.1–63. Disponível em: http://www.mysociety.org/wp/wp-content/uploads/2011/06/WriteToThem_research_report-2011-Tobias-Escher.pdf Acesso em: 20 dez. 2019.

FARIA, C. F. S. *O parlamento aberto na era da internet: pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração das leis?* Edições Câmara, Brasília, 2012.

FARIA, Cristiano; REHBEIN, Malena. Open Parliament Policy Applied to the Brazilian Chamber of Deputies. *The Journal of Legislative Studies*, 22(4), 2016, p.559–78.

FERGUSON, Ross. Parliament 2.0-harnessing participatory media to counter disengagement. *Canadian parliamentary review*, v. 31, n. 3, p. 27-29, 2008.

GARAY, Ronald. *Congressional Television. A Legislative History*. Series Contributions in Political Science. Westport/ Connecticut: Greenwood Press, 1984.

GASTIL, J. *By popular demand: Revitalizing Representative Democracy through Deliberative Elections*. University of California Press: California, 2000.

GERSHON, Sarah Allen. Communicating Female and Minority Interests Online: A Study of Web Site Issue Discussion among Female, Latino, and African American Members of Congress. *The International Journal of Press/Politics*, 13(2), 2008, p.120–140.

GIRALDO-LUQUE, Santiago; VILLEGAS-SIMÓN, Isabel; BUGS, Ricardo Carniel. ¿Cómo usan los parlamentos las redes sociales? Un estudio comparado y longitudinal aplicado a países de América y Europa (2010, 2015 y 2017). *Revista Latina de Comunicación Social*, 72, 2017, pp. 1.278 a 1.299.

GOMES, Wilson. Participação política online: questões e hipóteses de trabalho. In: MAIA, Rousiley, GOMES, Wilson, MARQUES, Francisco Paulo Jamil (Orgs.). *Internet e Participação Política no Brasil*. Porto Alegre: Sulina, 2011.

_____. *A democracia no mundo digital: história, problemas, temas*. Coleção Democracia Digital (Org. Sérgio Amadeu). São Paulo: Edições SESC, 2018.

GREGORY, Nat. The U.S. Congress — Online Users as Policymakers. *Online Review* 3(4), 1979, p.355–60. <http://www.emeraldinsight.com/doi/10.1108/eb024008>.

- GRIFFITH, Jeffrey; LESTON-BANDEIRA, Cristina. How are Parliaments Using New Media to Engage with Citizens? *The Journal of Legislative Studies*, 18, 2012, pp.496-513. DOI: 10.1080/13572334.2012.706058do
- GRIMMELIKHUIJSEN, S. *Transparency and trust: An experimental study of online disclosure and trust in government*. Tese de doutorado. Utrecht University, 2012.
- HOFF, Jens. Members of Parliaments' use of ICT in a comparative European perspective. *Information Polity*, v.9, n.1-2, p. 5-16, 2004.
- HOUSE OF COMMONS. SELECT COMMITTEE ON MODERNISATION. *Connecting Parliament with the Public*. 2004. Disponível em: <https://www.publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmselect/cmmodern/368/368.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2019.
- JACKSON, Nigel; LILLEKER, Darren G. MPs and E-Representation: Me, MySpace and I. *British Politics*, 4(2), 2009, p.236-64.
- JENSEN, Jakob L. Political participation online: the replacement and the mobilisation hypothesis revisited. *Scandinavian Political Studies*, v.36, n.4, 2013, p.347-364.
- JOHNSON, Dennis W. (Org.). *Congress online: Bridging the gap between citizens and their representatives*. Routledge, 2013.
- JOSHI, Devin; ROSENFELD, Erica. MP Transparency, Communication Links and Social Media: A Comparative Assessment of 184 Parliamentary Websites. *The Journal of Legislative Studies*, v.19, n.4, 2013, p. 526-45. DOI: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13572334.2013.811940>
- JUDGE, David; LESTON-BANDEIRA, Cristina; THOMPSON, Louise. Conclusion: the future of Parliamentary Politics. In LESTON-BANDEIRA, Cristina; THOMPSON, Louise (Orgs.). *Exploring Parliament*. Oxford/UK: Oxford University Press, 2018. p. 347-355.
- KELSO, Alexandra. Parliament and political disengagement: neither waving nor drowning. *Political Quarterly*, v. 78, n. 3, p. 364-373, 2007.
- KINGHAM, Tess. *e-Parliaments: the use of information and communication technologies to improve parliamentary processes*. Series on contemporary issues in parliamentary development. Washington, DC: World Bank, 2003. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/866001468778800783/e-Parliaments-the-use-of-information-and-communication-technologies-to-improve-parliamentary-processes>
- KUKOVIC, Simona; HAČEK, Miro. The Distribution of E-democracy and Eparticipation Tools in Slovenian Municipalities. *World Political Science*, v. 10, n. 1, 2014.

LASSE, B.; HEALY, M.; HAHAMIS, P.; DUNVILLE, D. Parliamentary web presence: a comparative review. In: *Proceedings of the 2nd International Conference on e-Government (ICEG 2006)*, 12-13 October 2006, Pittsburgh, USA. Academic Conferences International, p. 17-25, 2006.

LESTON-BANDEIRA, Cristina. The Impact of the Internet on Parliaments: A Legislative Studies Framework. *Parliamentary Affairs*, v. 50, n.4, ago/2007, p. 665-674.

_____, Cristina. Parliamentary functions portrayed on European parliaments' websites. In: *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 17, n. 34, out. 2009, p. 13-27.

_____, Cristina. Towards a trustee model? Parliamentary representation in the internet era: the Portuguese case. *Parliamentary Affairs*, v. 65, n. 2, 2012, p. 425-447.

_____, Cristina. The pursuit of legitimacy as a key driver for public engagement: The Case of European Parliament. *Parliamentary Affairs*, v.67, n.2, 2014, p.437-457.

_____, Cristina. Why Symbolic Representation Frames Parliamentary Public Engagement. *British Journal of Politics and International Relations*, 18(2), 2016, p.498-516.

_____, Cristina. Parliamentary petitions and public engagement: an empirical analysis of the role of e-petitions. *Policy & Politics*, 2019, p.1-22. DOI: 10.1332/030557319X15579230420117 (online first).

_____, Cristina; BENDER, David. How deeply are parliaments engaging on social media? *Information Polity*, v.18, 2013, p.281-297.

_____, Cristina; WALKER, Aileen. Parliament and Public Engagement. In: LESTON-BANDEIRA, Cristina; THOMPSON, Louise. *Exploring Parliament*. Oxford/UK: Oxford University Press, 2018. p.308-321.

_____, Cristina; WARD, Stephen. *Parliaments in the Digital Age*. Oxford: Oxford Internet Institute Forum Discussion Report, v.13, 2008.

LINDH, Magnus; MILES, Lee. Becoming Electronic Parliamentarians? ICT Usage in the Swedish Riksdag. *The Journal of Legislative Studies*, 13(3), 2007, p. 422-40.

LINDNER, Ralf; RIEHM, Ulrich. Electronic Petitions and Institutional Modernization. International Parliamentary E-Petition Systems in Comparative Perspective. *JEDDEM - eJournal of eDemocracy and Open Government*, v. 1, n. 1, Set. 2009, p. 1-11.

LILLEKER, Darren G.; KOC-MICHALSKA, Karolina. Online Political Communication Strategies: MEPs, E-Representation, and Self-Representation. *Journal of Information Technology & Politics*, 10(2), 2013, p. 190-207.

- LIPINSKI, Daniel; NEDDENRIEP, Gregory. Using 'New' Media to Get 'Old' Media Coverage: How Members of Congress Utilize Their Web Sites to Court Journalists. *The Harvard International Journal of Press/Politics*, 9(1), 2004, p.7-21. <http://hij.sagepub.com/cgi/doi/10.1177/1081180X03259819>
- LÖFGREN, Karl; ANDERSEN, Kim Viborg; SØRENSEN, Mette Frithiof. The Danish Parliament Going Virtual. *Parliamentary Affairs*, 52(3), 1999, p.493-502. DOI: <http://pa.oupjournals.org/cgi/doi/10.1093/pa/52.3.493>
- LUSOLI, Wainer; WARD, Stephen; GIBSON, Rachel. (Re) connecting politics? Parliament, the public and the Internet. *Parliamentary Affairs*, v. 59, n. 1, p. 24-42, 2006.
- MACINTOSH, A.; ADAMS, N.; WHYTE, A.; JOHNSTON, J. ePetitioning in the Scottish Parliament. *Digital Government*, Springer-US, p. 487-501, 2008.
- MAMBREY, Peter; NEUMANN, H. P.; SIEVERDINGBECK, K. Bridging the Gap between Parliament and Citizen - the Internet Services of the Germany Bundestag. *Parliamentary Affairs*, 52(3), 1999, p.480-492.
- MARGETTS, Helen; JOHN, Peter; ESCHER, Tobias; REISSFELDER, Stéphane. Social information and political participation on the internet: an experiment. *European Political Science Review*, Nov. 2012. p.1-24.
- MARQUES, Francisco Paulo Jamil. *Participação política e internet: meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea, com um estudo do caso do Estado brasileiro* (Tese de Doutorado). Salvador: UFBA, Faculdade de Comunicação, 2008.
- _____. Democracia Deliberativa: Origens, Tensões e Conceitos Fundamentais. *Cambiassu – Revista Eletrônica*, ano XIX, n. 6, 2010, p. 53 –69.
- MARQUES, Francisco Paulo Jamil; MIOLA, Edna. Internet e Parlamento um estudo dos mecanismos de participação oferecidos pelo Poder Legislativo através de ferramentas online. *E-Compós*, v. 9, 2007, p.1-20.
- MARQUES; Francisco Paulo Jamil Almeida; AQUINO, Jakson Alves de; MIOLA, Edna. *Deputados brasileiros no Twitter: um estudo quantitativo dos padrões de adoção e uso da ferramenta*. Revista Brasileira de Ciência Política, n.14. Brasília, maio - agosto de 2014, pp. 201-225.
- MENDONÇA, Ricardo Fabrino. Deliberação on-line. Uma avaliação de algumas propostas de mensuração. In: MENDONÇA, Ricardo Fabrino; PEREIRA, Marcus Abílio; FILGUEIRAS, Fernando (Orgs.). *Democracia Digital*. Publicidade, instituições e confronto político. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016. p.259- 284.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino; PEREIRA, Marcus Abílio. Democracia digital e deliberação online: um estudo de caso sobre o *VotenaWeb*. *Anais... IV Congresso Latino Americano de Opinião Pública – WAPOR*, 2011.

MIOLA, E. Deliberação Online em Ambientes Institucionais: Um Estudo do Fórum de Discussão do Portal da Câmara dos Deputados. *Contemporânea - Revista de Comunicação e Cultura*, v. 7, n. 2, 2010.

MISSINGHAM, Roxanne. E-parliament: Opening the door. *Government Information Quarterly*, v. 28, n. 3, 2011, p. 426-434.

MITOZO, Isabele. *E-participação nos parlamentos: Desenvolvimento e uso de iniciativas pela Câmara dos Deputados brasileira e pela House of Commons britânica*. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Paraná, 2018.

MORENO, Eduardo; TRAVERSO, Diego B. E-participacion en el Senado chileno: Aplicaciones deliberativas? *Convergencia*, v. 16, n. 51, p. 239-268, 2009.

MOSS, Gilles; COLEMAN, Stephen. Deliberative Manoeuvres in the Digital Darkness: E-Democracy Policy in the UK. *BjPIR*, v. 16, n. 3, 2014, p. 410-427.

MULDER, Bert. Parliamentary Futures: Re-Presenting the Issue Information, Technology and the Dynamics of Democracy. *Parliamentary Affairs*, 52(3), 1999, p.553–66. DOI: <http://pa.oupjournals.org/cgi/doi/10.1093/pa/52.3.553>

NORRIS, Pippa. *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

_____. *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

NORTON, Philip. Four models of political representation: British MPs and the use of ICT. *Journal of Legislative Studies*, v. 13, n. 3, 2007, p. 354–369.

_____. *Parliament in British Politics*. 2nd Edition. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2013.

NOVECK, Beth. Crowdlaw: Collective Intelligence and Lawmaking. *Analyse & Kritik*, v. 40, n. 2, 2018, p. 359–380. DOI: <https://doi.org/10.1515/auk-2018-0020>

OPENING PARLIAMENT. 2012. *Declaration of Parliamentary Openness*. 2012. Disponível em: <www.openingparliament.org/declaration>. Acesso em: 15 Nov. 2018.

- OWEN, Diana; DAVIS, Richard; STRICKLER, Vincent J. Congress and the Internet. *The Harvard International Journal of Press/Politics*, 4(2), 1999, p.10–29. DOI: <http://hij.sagepub.com/cgi/doi/10.1177/1081180X99004002003>
- PAPALOI, Aspasia; GOUSCOS, Dimitris. An Overview of E-Parliament Services: Designing for Citizen Awareness and Participation. *E-Parliament and ICT-Based Legislation: Concept, Experiences and Lessons*, IGI Global, 2011, p.13-31. Disponível em: <http://www.scopus.com/inward/record.url?eid=2-s2.0-84898215856&partnerID=40&md5=b0aa5b942aec6f58c7ac800c832d51bb>. Acesso em: 10 Jul. 2019.
- PEIXOTO, Thiago. *Open parliaments: technological enactment in state legislatures*. [Tese de Doutorado]. Doutorado em Ciência Política. European University Institute, 2013.
- PEREIRA, M.A.; ALMEIDA, H.N.; VIANNA, I.L. Parlamentares e mídias sociais – comparando o uso do Facebook e Twitter pelos parlamentares federais da 54ª e 55ª legislaturas. *Anais do 41º Encontro Anual da ANPOCS*, 2017.
- PERNA, A.; BRAGA, S. The Invisible Side of Political Participation: E-Participation mechanisms and information management in Latin American parliaments. In: SOBACI, M. Z. (org). *E-Parliament and ICT-Based Legislation: Concept, Experiences and Lessons*. 2011.
- PINHO, José A. G de. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. *Revista de Administração Pública*, Vol. 3, n. 42, 2008, pp. 471-493.
- PITKIN, Hanna. *The concept of representation*. Berkeley: University of Califórnia, 1967.
- PUTNAM, Robert. *Bowling Alone*. New York: Simon & Schuster Paperbacks, 2000.
- RAUPP, Fabiano Maury; PINHO, Jose Antonio Gomes de. Possibilidades de Participação no Legislativo Municipal por meio de Portais Eletrônicos. In: *CONTECSI International Conference on Information Systems and Technology Management*, p.1478-1501, 2012.
- ROCHA, Maria Neblina Orrico. *Mecanismo de participação política online: o e-Cidadania*. [Monografia]. Especialização em Comunicação Legislativa. Instituto Legislativo Brasileiro, 2015.
- ROMANELLI, Mauro. Designing E-Sustainable Parliaments. *Empowering Organizations, Lecture Notes in Information Systems and Organisation*, 11, 2016, p.29–38. DOI: http://link.springer.com/10.1007/978-3-319-23784-8_3.

SAEBO, Øynstein. Understanding Twitter Use among Parliament Representatives: a Genre Analysis. In: Third IFIP WG 8.5 *International Conference, Eletronic Participation*. TAMBOURIS, E.; MACINTOSH, A.; BRUIJIN, H.; 1º de setembro, 2011.

SEATON, Janet. The Scottish Parliament and e-democracy. *Aslib proceedings: New information perspectives*. Emerald, p. 333-337, 2005.

SEPULVEDA, Alejandro Vivanco. *Parlamento eletrônico e transformação da democracia representativa*. [Dissertação]. Mestrado em Ciencia Política. Universidade de Campinas, 2002.

SETALA, Maija; GRONLUND, Kimmo. Parliamentary websites: Theoretical and comparative perspectives. *Information Polity*, v. 11, n. 2, p. 149-162, 2006.

SHAHIN, Jamal; NEUHOLD, Christine. ‘Connecting Europe’: The Use of ‘New’ Information and Communication Technologies within European Parliament Standing Committees. *The Journal of Legislative Studies*, v. 13, n. 3, p. 388-402, 2007.

SMITH, Colin; GRAY, Paul. The Scottish Parliament: [Re-]Shaping Parliamentary Democracy in the Information Age. *Parliamentary Affairs*, 52(3), 1999, p.429-441. <http://pa.oupjournals.org/cgi/doi/10.1093/pa/52.3.429>.

SOARES, Grazielle Mendes. Cidadania online: o papel das novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) na ampliação do acesso à participação popular no Legislativo Mineiro. *Cadernos da Escola do Legislativo*, Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, v. 15, n. 24, p. 169-199, jul./dez. 2013.

SOBACI, Mehmet Zahid (Ed.). *E-Parliament and ICT-Based Legislation: Concept, Experiences and Lessons*. IGI Global, 2011.

STANLEY, J. Woody; WEARE, Christopher. The effects of internet use and political participation: evidence from an agency online discussion forum. *Administration & Society*, v.36, n.5, Nov. 2004. p.503-527.

STOKER, Gerry. *Why Politics Matters: Making Democracy Work*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006.

TAYLOR, John; BURT, Eleanor. Parliaments on the Web: Learning through Innovation. *Parliamentary Affairs*, 52(3), 1999, p.503-517. <http://pa.oupjournals.org/cgi/doi/10.1093/pa/52.3.503>.

TYUMRE, Mandisi. *e-Parliament to e-Democracy: Creating a model for effective management of public content*. Dissertacao de mestrado. Faculty of Arts and Social Sciences, Stellenbosch University, 2012.

ULRICH, Matthias. *eDemocracy: Public Online Engagement by the European Commission*. [Tese] Doutorado em Economia. Universidade Maastricht, 2005.

URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? *Lua Nova*, São Paulo, n.67, p.191-228, 2006.

VICENTE-MERINO, Maria Rosa. Websites of parliamentarians across Europe. *The Journal of Legislative Studies*, v. 13, n. 3, 2007, p. 441-457.

VINTAR, Mirko; DEČMAN, Mitja; KUNSTELJ, Mateja. Telematics in the Service of Democracy: The Slovenian Parliament and Other Slovenian Public Institutions on the Internet. *Parliamentary Affairs* 52(3): 451-63, 1999. DOI: <http://pa.oupjournals.org/cgi/doi/10.1093/pa/52.3.451>

WARD, Stephen; LUSOLI, Wainer. 'From weird to wired': MPs, the Internet and representative politics in UK. *The Journal of Legislative Studies*, v.11, n.1, Spring 2005, p. 57-81.

_____, S.; _____, W.; GIBSON, Rachel. "Australian MPs and the Internet: Avoiding the Digital Age?" *The Australian Journal of Public Administration*, v.66, n.2, pp.210-222, 2007.

WIEDENHÖFER, Torben; HEGER, Oliver; PIPEK, Volkmar. Towards Societyware: Evaluation of an online petitioning system for parliaments. In: Olav W Bertelsen, Susanne Bødker, Fiorella de Cindio, Volkmar Pipek (orgs.). *International Reports on Socio-Informatics (IRSI)*, Proceedings of the COOP 2014 Workshop on Collaborative Technologies in Democratic Processes, n. 11, v. 1, p. 88-97, 2014.

WILLIAMSON, Andy. *Social Media Guidelines for Parliaments*. Geneva, Switzerland, Inter-Parliamentary Union, 2013. Disponível em: <http://www.ipu.org/PDF/publications/SMG2013EN.pdf>. Acesso em: 15 Ago. 2019.

WORLD E-PARLIAMENT REPORT. Genebra: União Inter-Parlamentar, 2018.

YASSERI, Taha; HALE, Scott; MARGETTS, Helen. Modeling the Rise in Internet-based Petitions. arXiv:1308.0239 [*physics.soc-ph*]. 2014, p.1-10. Available on: <https://arxiv.org/abs/1308.0239> Acesso em: 22 jul 2019.

ZITTEL, Thomas. Digital parliaments and electronic democracy: a comparison between the US House, the Swedish Riksdag and the German Bundestag. In: Gibson, Rachel; Rommele, A.; Ward, Stephen. *Electronic Democracy: Mobilization, Organization and Participation via new ICTs*. London: Routledge, 2004, p. 70-95.

Capítulo 2

Sobre o Campo do Parlamento Digital

Wilson Gomes

1 Introdução

Na terceira década do século XXI já não há espaço para dúvida sobre o fato e a relevância dos estudos sobre as transformações digitais e estruturais da Política contemporânea, entendendo-se Política aqui, *lato sensu*, como compreendendo o subconjunto que abrange a prática política, em sentido estrito, mas também a democracia e outros regimes de governo, e, enfim, o Estado. Todavia, no conjunto das transformações digitais da Política, há muito se tem particular curiosidade e considerável interesse em um subcampo específico para o qual só muito recentemente, e ainda de forma rara, é empregada a expressão “parlamento digital”, numa proposital aproximação com “governo digital”.

Afinal, dada a natureza integrada dos elementos que compõem a comunidade política, é razoável esperar que, se o governo, entendido restritivamente como o Poder Executivo, aceleradamente se tornou online e digital, haveria de se esperar que os poderes Legislativo e Judiciário seguissem o mesmo caminho. Assim como o Ministério Público. E que, por conseguinte, o Estado digital, ou a República.com, seria a derivação final desta passagem para o digital que começa, de forma definitiva e no modelo que nós conhecemos, na primeira metade dos anos 1990 (GOMES, 2016).

Infelizmente, as coisas não se encaminharam exatamente assim, com linhas de transformações no mesmo ritmo e na mesma direção. Os campos de estudo e os fenômenos da política em sua interface com os meios ambientes e a vida digital explodiram uma variedade exuberante de linhas de pesquisa e de ocorrências que mal se consegue acompanhar. De forma semelhante, o campo da democracia digital atingiu a sua fase de maturidade e estabilidade já há alguns anos. Agora é certamente o momento do governo digital, do fenômeno e da pesquisa, em um nível de fecundidade, inovação e adoção de inovações, projetos e implementações sem precedentes históricos.

Mas, enquanto a democracia digital se estabiliza e amadurece, e a política online e o governo digital voam baixo, o Legislativo, o Judiciário e o Ministério Público movem-se em outro passo. Ou quase não se movem de forma alguma, como no caso dos dois últimos, para os quais a transformação digital é basicamente um movimento interno de informatização do trabalho e a interface digital é limitada aos operadores do mundo jurídico. Por outro lado, a relativa atrofia na interface com a cidadania que se constata na transformação digital do Judiciário e do Ministério Público é mais compreensível, considerando-se o fato de que não se tratam de instituições com vínculos de dependência com os cidadãos na sua constituição. Magistrados e membros do Ministério Público não costumam ser eleitos, nem, via de regra, é da natureza dessas instituições que os seus integrantes tenham obrigações de *accountability* vertical, de prestar contas e serem responsabilizados pelos cidadãos. Este, porém, não é o caso das instituições legislativas nem dos seus integrantes, posto que continuam vinculados por mandatos eleitorais de duração definida e que precisam ser renovados em intervalos regulares pela vontade do eleitorado, considerando-se que só podem ser bem-sucedidos nas funções que lhes incumbem as instituições democráticas se mantiverem um vínculo com os seus constituintes eleitorais que não pode ser desatado, o vínculo da representação política e das obrigações que delas decorrem.

2 As singularidades do campo

Isto não quer dizer, contudo, que a interface entre o parlamento e o mundo digital não tenha uma história bem-sucedida, apenas que se comportou diferentemente dos padrões adotados por democracia, política e governo digitais. Sob vários aspectos. O primeiro, que salta aos olhos do pesquisador, é a diferença de volume de produção. O ritmo anual neste momento, por exemplo, é de cerca de dez vezes mais publicações em governo digital do que em e-parlamento. A bibliografia de parlamento digital representa uma minúscula fração do que cumulativamente se produziu sobre governo digital, política online ou democracia digital. Mesmo temas específicos de outras áreas, como campanhas online, e-participação, deliberação digital, governo aberto,

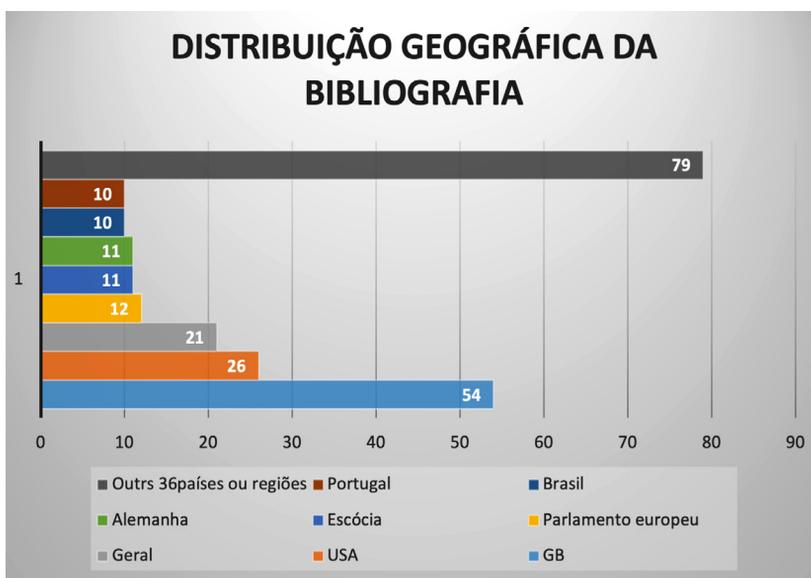
adoção de governos digitais e serviços públicos online têm uma produção anual mais intensa e um acúmulo mais volumoso de produção científica do que o e-parlamento.

Segundo, a decisão sobre em que consiste o parlamento digital é sintomaticamente menos decisiva e clara do que se passou com os outros subcampos. Democracia digital é uma evolução de democracia eletrônica, ciberdemocracia e teledemocracia, que são rótulos e modos de organização da atenção acadêmica que já se conheciam desde o final dos anos 1980 (GOMES, 2018). Governo digital descende diretamente da ideia de governo eletrônico. Por outro lado, até hoje, “digital parliament” não é uma entrada eficiente em mecanismos de buscas, e não se conhece uma forma anterior, como parlamento eletrônico ou *e-parliament* que seja muito mais eficaz para o acesso ao assunto. Além disso, a tentativa de substituir “parliament” por “congress” tampouco é lucrativa. Curiosamente, a entrada com maiores chances de sucesso é a combinação de “parlamento” + “internet”, uma fórmula que, para a maior parte dos campos paralelos, parece um retorno aos anos 1990. Recolhida a bibliografia, *e-parliament* é provavelmente a expressão mais usada, ainda assim é pouquíssimo empregada como palavra-chave das publicações. Na verdade, não há realmente palavras-chaves de uso frequente entre os pesquisadores que nos autorizem a considerar que os autores compartilhem altos níveis de auto compreensão de que há um campo de estudo comum e que ele se designa com uma terminologia consensual.

Terceiro, diferentemente dos outros subcampos da área de Política digital, em que houve notavelmente uma dispersão mundial da atenção, depois de um início americano, o tema do parlamento digital é predominantemente britânico. O parlamento de Westminster ou os seus parlamentares são objeto de quase 25% da bibliografia. Se acrescentarmos mais 5% que se ocupou especificamente do jovem parlamento escocês, 30% da literatura da área trata de parlamentares ou de instituições legislativas do Reino Unido. Um caso único no campo da política e democracia digitais, em que a prevalência dos Estados Unidos como locus dos principais fenômenos estudados é indiscutível, no tema do e-parlamento as coisas se invertem, e apenas 11% da bibliografia tem como assunto os parlamentares ou as instituições legislativas americanas. Depois

dessas duas localizações, temos 8% da bibliografia sobre questões gerais, sem aplicação geográfica específica, e depois três destaques, com 5% da atenção acadêmica cada: o Parlamento Europeu, o Bundestag alemão e o já mencionado Parlamento Escocês. Os 42% restantes se dividem por 36 países ou regiões. Além disso, os professores com mais títulos publicados no campo, Stephen Coleman (Leeds), Cristina Leston-Bandeira (Leeds), Nigel Jackson (Plymouth) e Darren Lilleker (Bournemouth), todos atuam em universidades inglesas. Enfim, onze dentre os 20 títulos com maior impacto na área nos últimos 21 anos foram publicados por autores britânicos.

Gráfico 1: Distribuição geográfica da bibliografia



Fonte: *Elaboração própria*

A melhor hipótese disponível para explicar essa singular “hegemonia” de autores ingleses talvez seja a ideia de que, no fundo, e-parlamento seja a versão britânica do governo eletrônico, ou uma peculiar aplicação britânica dos temas da democracia digital. No primeiro caso, porque há que se considerar realisticamente o fato de que em democracias parlamentares o Poder Executivo também se localiza no parlamento, o que confere ao Parlamento

de Westminster, uma instituição com seis séculos de história (COLEMAN, 1999b), uma centralidade incomparável na política, na democracia e no governo britânico. Não seria de surpreender, portanto, dado o contraste entre democracias parlamentaristas e sistemas presidencialistas, que a digitalização das instituições parlamentares e dos vínculos de representação não apenas seja um fenômeno típico desta forma de organização do poder político como também constitua a sua versão das preocupações mais gerais com política, democracia e governo. No segundo caso, porque há um notável número de ferramentas e projetos de participação e de deliberação públicas específicas da democracia digital, como consultas (e-consultation) e petições (e-petitions) públicas digitais, que constituem uma peculiaridade da democracia parlamentarista britânica, particularmente em Westminster e no jovem Parlamento Escocês, que, criado em 1999, é tipicamente um nativo digital.

Considerando o que aqui se descreve, ganha sentido a pergunta se existe realmente um campo do parlamento online ou se ele, simplesmente, consiste em aplicações de governo e democracia digital em democracias parlamentaristas. A isso voltaremos, mas podemos antecipar algumas objeções a este argumento. O primeiro deles é que, apesar da inegável centralidade britânica, o título mais citado no campo (GOLBECK; GRIMES; ROGERS, 2010) é sobre congressistas americanos no Twitter. Além disso, há um consistente, embora minoritário, número de trabalhos sobre problemas e questões de e-representação, interações entre parlamentares e eleitorado, e sobre comportamento de parlamentares online enquanto membros de uma instituição parlamentar mesmo em regimes políticos presidencialistas. A bibliografia sobre o Congresso Nacional brasileiro, por exemplo, não faz feio no conjunto e rivaliza em volume com a produção sobre o Bundestag alemão (parlamentarista) e a Assembleia Nacional portuguesa (semi-presidencialista). Por fim, o argumento definitivo é que, mesmo considerando-se as peculiaridades das democracias parlamentares, ainda mais as grandes e consolidadas, o Poder Legislativo existe em toda forma republicana de governo, com problemas e desafios que, *mutatis mutandis*, são os mesmos de qualquer instituição parlamentar frente a uma sociedade altamente digitalizada e a cidadãos aparelhados digitalmente para fazer demandas, exercer pressões e buscar valer a própria vontade. Parlamentos, Congressos, Assembleias Legislativas, Câmaras

Municipais, e todo o sistema político que orbita ao redor deles, são componentes essenciais da experiência da democracia liberal contemporânea, não importa o sistema de governo em que se localizem.

Estando o parlamento ao centro da vida política nacional, como em regimes de democracia parlamentarista, ou constituindo um dos polos da vida pública, como em regimes presidencialistas e semipresidencialistas, ele está sendo definitivamente desafiado. Primeiramente, desafiado a acompanhar as sucessivas revoluções digitais dos últimos trinta anos que afetou a inteira vida da sociedade de que faz parte. Cidadãos digitalmente habilitados em sociedades quase completamente digitalizadas exigem para ontem a transformação digital das instituições políticas do Estado, do mesmo modo como demandam esse mesmo tipo de transformação do comércio, da produção, do emprego, da cultura, do entretenimento, das interações sociais. Além disso, o parlamento do século XXI é desafiado também a se confrontar com um tipo diferente de cidadãos, avulsos ou organizados, de setores da sociedade com interesses específicos e de organismos sociais que, dotados de recursos digitais já consideravelmente normalizados, estão habilitados a novos modos de formação da opinião e da vontade públicas, a novas formas de pressão sobre governos, parlamentos e instituições da Justiça, a novas experiências de participação e colaboração nas funções que, até então, são vistas como prerrogativas exclusivas do Poder Legislativo. Não é questão de querer, os parlamentos em sociedades democráticas altamente digitalizadas não têm escolha a não ser fazer frente ao desafio ou se tornarem irrelevantes.

3 O que se pretende e como

Este capítulo pretende visitar a bibliografia até aqui produzida sobre a transformação digital do parlamento, começando com a ideia do parlamento da idade da internet, no final dos anos 1990, para a atividade parlamentar baseada em TIC's e, depois, na web 2.0, dos anos 2000 e início da década de 2010, chegando, enfim, à ideia de e-parlamento. O objetivo é, de algum modo, mapear os estágios de maturidade refletidos tanto na compreensão do fenômeno do parlamento digital como no desenvolvimento de ferramentas e projetos para a e-democracia parlamentarista, acompanhando a cronologia das publicações nos últimos vinte e poucos anos.

A minha base de referência será um *corpus* de bibliografia composto por 205 publicações sobre parlamento digital, um conjunto de metadados bibliográficos que venho acumulando desde 2012, a que cheguei através de variados tipos de busca de fontes científicas: Google acadêmico, Mendeley, mecanismos de buscas das grandes editoras científicas e repositórios de Humanidades (Elsevier, Taylor & Francis, Oxford Academic, IOS Press, Sage, Wiley, Cambridge, Esmerald, IGI, SSRN). As buscas sempre se basearam em um termo de referência “*parliament*” ou “*congress*” (e suas versões) mais variações de palavras-chaves (internet, online, digital, new media, social media, TIC) ou acréscimo do prefixo “e-“. Em seguida, veio a depuração manual por meio da leitura de todos os resumos e, quando necessário, da publicação. Esta depuração foi conduzida, naturalmente, por decisões conceituais que afetam a dimensão do *corpus* analisado.

O conceito minimalista de parlamento digital que orientou seleção e descarte partiu da ideia de que se trata das variadas interfaces entre as instituições legislativas, de um lado, e as tecnologias baseadas na internet, de outro, não importando como eram majoritariamente denominadas à época (*new media*, *ICT's*, *web*, *web 2.0*, *social media*, *digital media*). Em segundo lugar, se tratava também da relação entre parlamentares e tais tecnologias, mas aqui uma primeira distinção se impunha como critério de descarte. Como parlamentares com mandatos continuam sendo políticos, era preciso distinguir entre publicações sobre a adoção e o uso de tecnologias por parlamentares, ou simplesmente sobre parlamentares online, e não meramente sobre adoção e uso de tecnologias por políticos ou sobre a presença e a atividade online de políticos. Distinção muito difícil na prática, mas que faz sentido, pois apenas no primeiro grupo de publicações o político é considerado enquanto membro do parlamento e a sua presença online têm uma correlação direta com a sua atividade de representante e as suas funções como membro de uma instituição legislativa. Assim, foi tomada a distinção delicada – e complicada – de que “políticos online” é política digital, enquanto “parlamentares online” é componente do parlamento digital. Foi assim que se chegou às 205 publicações, entre julho de 1999 e junho de 2020, em que se baseia a análise a seguir.

4 A organização do campo do parlamento digital

Até 1999, era a pré-história. Temos alguns poucos artigos esparsos em que não havia nem sombra do que hoje se tornou a digitalização da vida social. O primeiro artigo por mim detectado com alguma interface com o tema é de um funcionário da Câmara dos Estados Unidos (*House of Representatives*) que descrevia, com otimismo, como o Congresso americano estava usando bancos de dados com informações on-line para formular políticas públicas e sistemas de rastreamento de correspondência. Encantado, o autor enunciava que

Há dez anos, poucos legisladores americanos estavam familiarizados com terminais de computador. Hoje o Congresso dos Estados Unidos provavelmente reúne a maior concentração mundial de formuladores de políticas usando sistemas online (GREGORY, 1979, p. 355).

Estamos em 1979 e a computação doméstica ainda não se divisava no horizonte, mas Gregory descrevia com fervor a inovação do sistema de votos eletrônicos, implantado na *House* em 1973, e das telas para acompanhamento de votações implantados como pilotos nos gabinetes de sete senadores, tudo isso “representando uma ruptura radical com as tradições da augusta instituição”.

Com isso, cortamos para 1995, momento do início da massificação da internet, quando já tínhamos computadores domésticos (ou “pessoais”, como se dizia) com interface digital (Windows) e, com eles, uma conexão ao que se chamava então de “rede mundial de computadores” também com interface digital (a *web*). O artigo de Davies e Jegu (1995) é a descrição de uma ferramenta, chamada OVIDE (*Organisation du Videotex du Député Européen*) que era um sistema europeu de comunicação e acesso à informação por correio eletrônico utilizado pelos membros e funcionários do Parlamento Europeu. O artigo apresenta esta ferramenta de comunicação, mas também discute “a utilização do OVIDE para preencher a lacuna entre os cidadãos e os processos democráticos” (DAVIES; JEGU, 1995). Já se colocava aqui o problema mais recorrente do e-parlamento: *enfim, encontramos uma forma de suprir o déficit de interação entre os órgãos legislativos e os cidadãos?* Nessa mesma linha, o livro de Chris Casey, de 1996, oferece-se como um guia “para os vários

recursos da Internet do Poder Legislativo” (CASEY, 1996) existentes à época no Congresso americano. Naturalmente, estão lá registrados os clássicos do momento, o e-mail e as *homepages*.

Entretanto, a pesquisa sobre a digitalização de instituições parlamentares em sentido próprio acabou de passar dos vinte aninhos. Acho que não será difícil de concordar em estabelecer como marco da investigação sobre “o parlamento na era da internet” um número monográfico (nº 3, de julho de 1999) da revista britânica *Parliamentary Affairs*, que reuniu 12 artigos e mais uma introdução dos organizadores, os professores S. Coleman, J. Taylor e W. van de Donk (COLEMAN; TAYLOR; VAN DE DONK, 1999). A introdução estabelece claramente o teor do “*core*” da pesquisa na interface entre parlamento e internet ali exatamente na passagem do milênio, com uma afirmação de notável bom senso: como quer que se julguem os efeitos das tecnologias da informação e da comunicação para a democracia, em geral, e para a representação política em particular, o fato é que “as TIC’s estão cada vez mais, para o bem ou para o mal, afetando o processo parlamentar”, estão cada vez mais “sendo incorporadas em uma variedade de formas democráticas, incluindo processos de democracia parlamentarista”. É preciso, então, se ocupar delas, examinar os seus impactos e os seus usos. Estava dado o mote.

Aqui se impõe de imediato uma observação de natureza sociológica sobre a pesquisa em parlamento na era das comunicações digitais: diferentemente da área de democracia digital, que foi promovida por documentos oficiais, grandes discursos públicos e livros de utopia sociológico sobre o deslumbrante mundo novo da internet pró-social, antes de se tornar experimentos e pesquisa acadêmica, e diversamente da área de e-política, que praticamente se faz sozinha ao redor do tema e das experiências das campanhas online, o tema do parlamento digital parece ter sido razoavelmente induzido, seja por líderes de pesquisa seja por organismos supranacionais europeus. Os indícios que sustentam esta hipótese são dois.

Em primeiro lugar, é notável o impacto sobre o volume da bibliografia de alguns números monográficos de revistas científicas britânicas. Se 1999 pode ser considerado o ano de nascimento do campo, é porque nos anos imediatamente anteriores houve a encomenda dos 13 artigos que compõem o nº

3 da revista *Parliamentary Affairs*, que é explicitamente vinculada à *Hansard Society*, organização independente britânica criada para promover, por meio de consultoria e pesquisas, a democracia parlamentarista. A história se repete em 2004, quando *Information Polity*, um periódico neerlandês, mas anglófono, publicou mais um conjunto (um editorial e mais nove artigos) de trabalhos sobre “o uso de TIC por membros do parlamento”, numa perspectiva comparativa europeia. Os trabalhos eram resultados de um edital de pesquisa da Cooperação da União Europeia em Ciência e Tecnologia, que financiou com 300.000 euros uma rede europeia de pesquisadores sobre “Governo e Democracia na Era da Informação” (HOFF *et al.*, 2004). A pesquisa envolveu 70 pesquisadores de 16 países europeus e incluíram os parlamentos que aceitaram participar da investigação (Áustria, Noruega, Portugal, Países Baixos, Dinamarca, Escócia e Alemanha). Reino Unido e França (este país, uma notável ausência nos estudos de parlamento digital até hoje) ficaram de fora.

A história se repetirá ainda algumas vezes. Em 2007, *The Journal of Legislative Studies*, periódico de estudos legislativos da Routledge, abrigou outro conjunto de artigos sobre “e-democracia parlamentarista na Europa”. Com uma introdução (DAI; NORTON, 2007a) e uma conclusão (DAI; NORTON, 2007b), cinco estudos de caso e duas análises comparativas intereuropeias. A ideia consistiu em fazer estudos comparativos sobre o “impacto das novas TICs”, como se dizia, entre quatro parlamentos (britânico, europeu, português e sueco) e que atualizassem os dados da pesquisa anterior publicada em *Information Polity*. A Universidade de Hull financiou a pesquisa sobre “O impacto dos novos meios sobre democracias parlamentares europeias”¹.

Em uma escala menor, no ano seguinte, *Information Polity* abriga um dossiê sobre “blogs políticos e democracia representativa”, com uma

1 Em junho 2007, o Oxford Internet Institute (OII), da Universidade de Oxford, foi anfitrião de uma jornada de discussões e apresentações de trabalhos, envolvendo autoridades parlamentares e pesquisadores das áreas de estudos da internet e de estudos legislativos, tendo ainda como preocupação ter convidados de diferentes países. O OII e o Centro de Estudos Legislativos da Universidade Hull foram co-organizadores. 9 trabalhos curtos foram apresentados e, depois, coligidos, acompanhados de uma introdução e uma conclusão da professora Cristina Leston-Bandeira e do professor Stephen Ward, e publicados como o Relatório do Fórum de Discussão, Nº 13, pelo OII: <https://www.oii.ox.ac.uk/archive/downloads/publications/FD13.pdf>. O autor agradece à profa. Isabele Mitozo por esta sugestão.

introdução (COLEMAN; WRIGHT, 2008) e mais sete artigos. Note-se, por fim, que o prof. Stephen Coleman é coautor de todas as introduções dessas coletâneas até então.

Em 2012, último evento desta natureza que consegui detectar, a editora online IGI Global publica uma coletânea com nada menos que 18 trabalhos sobre “e-parlamento e legislação baseada em TIC” (SOBACI, 2012a), cujo editor é o professor turco Mehmet Sobaci. As intenções revelam que já haviam alcançado um notável grau de maturidade acerca de como se delimitava o campo do e-parlamento: o impacto das tecnologias baseadas na internet “na estrutura do parlamento, em suas funções e relações com outros atores, e no processo legislativo”. A perspectiva adotada é consideravelmente menos eurocêntrica que as anteriores, posto que a indução da pesquisa temática neste caso se situa em torno do Centro Global de Tecnologias da Informação e da Comunicação no Parlamento (GCIP - *Global Center on ICT in Parliament*) (SOBACI, 2012b), uma iniciativa conjunta do Departamento das Nações Unidas para Assuntos Econômicos e Sociais (UN DESA), da União Interparlamentar (IPU), com o apoio de alguns parlamentos nacionais e regionais mundo afora.

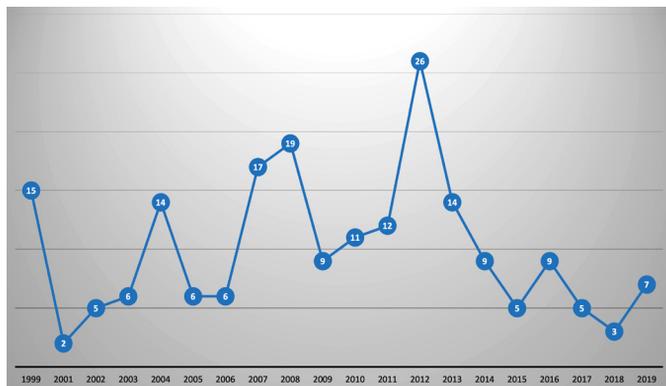
O centro havia sido lançado por ocasião da Cúpula Mundial da Sociedade da Informação (WSIS), em Tunis, em 2005. Aliás, a IPU continua a lançar, conjuntamente ou não com a UN DESA, por meio ou não do GCIP, desde 2007, Relatórios Mundiais sobre E-Parlamento (GLOBAL CENTER FOR ICT IN PARLIAMENT, 2010, 2012; INTER-PARLIAMENTARY UNION; DESA, 2008a, 2008b; INTER-PARLIAMENTARY UNION; WILLIAMSON, 2016, 2018). De toda sorte, fica claro que a IPU está desde a metade dos anos 2000 comprometida com o objetivo de promover o uso de tecnologias de comunicação pelos parlamentos mundo afora, para modernizar os processos dentro das instituições legislativas, mas também para incrementar a prestação de contas horizontal inerente à atividade parlamentar, bem como a transparência e a participação dos cidadãos no processo legislativo.

Assim, do final de 1999 e durante praticamente toda a década seguinte, tivemos, por assim dizer, uma parceria entre, de um lado, instituições dedicadas ao desenvolvimento das democracias parlamentares, como a britânica *Hansard Society*, e organismos internacionais e multilaterais, como a IPU, a

União Europeia ou até mesmo a OCDE (OECD, 2004), e, de outro, pesquisadores dos campos da comunicação política e dos estudos legislativos, principalmente. Ambos os grupos estavam interessados na promoção da transformação digital das instituições legislativas e das atitudes e comportamentos dos representantes parlamentares.

Não conheço, contudo, uma publicação que trate da influência de instituições na formação do campo da democracia digital. Essas são influências presumidas a partir das singularidades nas publicações. O que, naturalmente, não oferece garantias suficientes para afirmar que não houve outras tentativas institucionais de indução do campo, sem que tenha deixado vestígios na bibliografia. De toda sorte, o impacto destas ações proativas identificadas se verifica na distribuição da bibliografia ao longo dos anos. Note-se no gráfico abaixo os picos na produção de literatura em 1999, 2004, 2007, 2008 e 2012.

Gráfico 2: Produção da literatura ao longo do tempo



Fonte: *Elaboração própria.*

5 Os estágios de maturidade e os contextos tecnológicos

A história da bibliografia indica que o entendimento do que poderia derivar da adoção e do uso de tecnologias digitais por instituições e integrantes das casas legislativas variou consideravelmente ao longo dos anos. Assim como variou profundamente a compreensão daquilo a que estamos chamando, da maneira mais genérica possível, de tecnologias digitais. Vou tentar resumir nesta

seção essas duas histórias, paralelas e entrelaçadas, de autoconsciência: uma relacionada ao que deveria resultar para o parlamento e para os parlamentares de um uso intenso de meios ligados à internet, outra pertinente à compreensão do que se trata, afinal de contas, quando falamos de novos meios digitais.

Para fins didáticos, considero que a história da literatura neste campo reflete vários estágios de maturidade, que, além disso, podem ser dispostos em duas escalas diferentes, para fins de organização do nosso olhar: uma escala em que o foco se concentra no parlamentar, outra em que se tem em consideração o parlamento ou a instituição legislativa.

No que concerne à interface entre o parlamentar e a tecnologia digital, os estágios de maturidade refletidos na bibliografia podem ser resumidos como segue:

1. A informatização das atividades do parlamentar e da instituição;
2. A presença digital básica (web) e a interação elementar (e-mail) do parlamentar com o eleitorado;
3. A atividade online incipiente (em mídias sociais) e eventual (fóruns), e a interação online moderada com o público;
4. A atividade online regular (em web 2.0 e mídias sociais);
5. Uma atividade online regular em plataformas e mídias digitais, em geral, a que se acrescenta uma busca mais ativa por usar ferramentas de e-parlamento, por contribuir com a deliberação pública online e por algum tipo de *accountability* digitalmente mediada.

No que diz respeito aos estágios de maturidade com relação ao impacto da adoção de tecnologias pelos parlamentos, teremos o seguinte:

1. Informatização das atividades internas e da interação com os cidadãos;
2. E-Serviços parlamentares (na prestação de informações sobre parlamentos, parlamentares e o processo legislativo *in fieri*) e digitalização avançada das atividades parlamentares;
3. Ferramentas e projetos que permitem a chegada, o tratamento e a consideração de inputs ou contribuições provenientes dos cidadãos (consultas públicas e petições), que possibilitam tanto a reação dos cidadãos a demandas do parlamento quanto iniciativas dos cidadãos que comprometam o parlamento a considerá-las e as responder;

4. Ferramentas e projetos que demandem e permitam colaboração dos cidadãos no processo de produção de leis, nas audiências das comissões especiais regulares e nas CPIs, o que já implica o compartilhamento de poder, além de ferramentas de dados abertos parlamentares e de e-transparência parlamentar em todos os níveis.

6 Os primeiros estudos

Quando se começa a publicar sobre o parlamento na era da internet, no final dos anos 1990, o contexto consistia nas primeiras experiências de adoção e uso de tecnologias digitais por instituições e parlamentares, e as questões fundamentais giravam em torno de avaliação de impactos presentes e estimativas de efeitos em perspectiva. O contexto de desenvolvimento tecnológico e do seu uso era a maturação do que poderíamos chamar de fase 2 da disseminação da internet.

A fase 1, entre o final dos anos 1980 e 1994-1995, pode ser sintetizada por três passos:

- a) A adoção da computação “pessoal” (por meio dos microcomputadores ou PCs) e a integração entre o uso de computadores em casa e nos ambientes de trabalhos com a então chamada “rede mundial de computadores”;
- b) A invenção da interface gráfica para o uso de microcomputadores (o Windows) no início dos anos 1990;
- c) A inovação e popularização da interface gráfica de internet (a *Web*), logo em seguida.

Estes fatos permitiram a massificação do uso de microcomputadores e de internet, fase 2, que começa por volta de 1995 e se estende até metade da década seguinte. Em 1999, um percentual expressivo das pessoas já está online e pronto para a fase seguinte, baseada em tecnologias móveis, redes sociais e web 2.0, embora esta expansão não fosse homogênea e surgissem as desigualdades na adoção, a chamada digital *divide*. Uma das lacunas importantes no momento interfere severamente para atrasar a adoção e o uso das “novas tecnologias” pelos parlamentares: a idade. Pessoas mais velhas relutavam na

adoção, ou por não verem sentido no modismo, ou não adquirirem tão facilmente as habilidades para lidar com os novos dispositivos, e tinham dificuldade em acompanhar o passo da sociedade, liderada pelos mais jovens.

Naquele momento, as questões de pesquisa por trás das publicações, explícitas ou implícitas, sustentavam indagações sociológicas, tais como: Terão os parlamentares e as instituições legislativas a capacidade de acompanhar a sociedade em sua marcha para a adoção das ferramentas que a internet coloca à disposição? Quão distantes estão os níveis de adoção dos parlamentares e parlamentos, de um lado, e o da sociedade, do mundo dos negócios e da prática política, de outro? Quais são efetivamente as barreiras que dificultam a adoção?

Perguntas sociológicas seguidas ou precedidas por indagações normativas, como seria de esperar: mas, afinal, a incorporação dos recursos digitais é uma meta a ser perseguida pelos parlamentos e por seus membros? O que resultaria como recompensa, em termos de impactos sociais e democráticos, para os parlamentares e suas instituições e para os cidadãos em geral da adoção de novas tecnologias? Que aspecto poderia ou deveria assumir, considerando principalmente efeitos pró-democracia, um parlamento e um parlamentar que incorporassem, da forma mais intensa possível, os recursos proporcionados pela internet?

Algumas dessas perguntas, naturalmente, mantêm-se até hoje e têm servido para sustentar a agenda da ideia de e-parlamento. As respostas a elas é que mudam de acordo com os estágios de maturidade das experiências de adoção e uso de tecnologias e das teorias que as acompanham. Na fase 2 do uso social dos recursos baseados na internet, as respostas típicas vêm em primeiro lugar na forma de prospecções: Sobre como as instituições parlamentares e os seus membros estão usando a internet (uma expressão típica da época é “a internet e o e-mail”) para divulgar informações e interagir com os eleitores (BARBOUR, 1999; CAMPBELL; HARROP; THOMPSON, 1999; CARTER, 1999; JOHNSON, 2003; LÖFGREN; ANDERSEN; SØRENSEN, 1999; MAGAREY, 1999; VINTAR; DECMAN; KUNSTELJ, 1999); sobre como as instituições legislativas estão se informatizando e, com isso, também informatizando (e incorporando a internet, porque as duas

coisas nesta fase iam juntas) as atividades dos parlamentares e dos assessores (ALLAN, 2006; CARDOSO; CUNHA; NASCIMENTO, 2004; MAMBREY; NEUMANN; SIEVERDINGBECK, 1999); sobre como, infelizmente, os parlamentares, em vez de usar os recursos digitais para principalmente assegurar comunicação e interação com a representação do eleitorado, veem neles, sobretudo, janelas de oportunidades para o marketing político, para a autopromoção e para a construção de imagem (GULATI, 2004; LIPINSKI; NEDDENRIEP, 2004; OWEN; DAVIS; STRICKLER, 1999).

No que tange à tecnologia que se tem mente (ou às “novas TICs”, como se dizia), estamos em um momento em que as inovações são o e-mail e o website (CARTER, 1999; CHAPPELET, 2004; HALSTEAD, 2002; JOHNSON, 2003; TAYLOR; BURT, 1999). Embora seja forçoso admitir que mesmo depois que e-mail e *websites* haviam sido incorporados completamente à paisagem, por volta de 2005, muitos autores continuaram presos ao exame da ação desses dispositivos por parlamentares (GOODCHILD; OPPENHEIM; CLEEVE, 2007; WARD; LUSOLI, 2005). Este último aspecto é um indício de um fenômeno importante: nem todas as instituições parlamentares se movem na mesma velocidade na adoção de tecnologias, de forma que, embora os corredores de elite possam ter mudado de estágio, haverá sempre blocos e medianos e até retardatários, devidamente documentados pela pesquisa (DEMIRBAS, 2012; GRIFFITH; LESTON-BANDEIRA, 2012; OLASINA, 2014; OLASINA; MUTULA, 2015; YILDIZ; SUMBAS; DEDE, 2012).

Em que pese o valor de prospecções e diagnósticos do estado da arte da adoção de tecnologias, o que mantém firme a proa na fase mais incipiente de difusão de uma inovação são os estudos sobre perspectivas do parlamento no futuro. São as análises com um maior teor normativo, que colocam no futuro as esperanças sobre o que poderá vir a ser um parlamento que incorpore ao máximo os recursos oferecidos pela internet. Nesse sentido, temos esforços de reconstrução histórica da experiência parlamentar ou da adoção de tecnologias pelas instituições parlamentares que, convenientemente, reservam um promissor lugar à mesa para usos futuros possíveis e fecundos dos recursos digitais (COLEMAN, 1999a; HOWES, 2001). Ou que adotam a perspectiva de que o “déficit democrático” – um inventário de problemas que Estados democráticos

enfrentam, da baixa participação dos cidadãos nos negócios públicos a um sentido de desconexão entre esfera civil e esfera política – poderá finalmente ser suplementado por mais e-democracia e mais e-parlamento (COLEMAN; TAYLOR; VAN DE DONK, 1999; SMITH, 1999). Ou, enfim, quem aposta que desenvolvimentos da tecnologia da informação que estão ocorrendo agora, à medida que avança a “sociedade da informação”, outra expressão da época, terá certamente influência sobre os parlamentos, posto que, acredita-se, mudanças de infraestrutura de comunicação mudarão a dinâmica da democracia (COLEMAN; SPILLER, 2003; FRANTZICH, 2004; MULDER, 1999).

7 Os estudos intermediários

A fase 3 do uso da tecnologia pela sociedade se dá por meio de alguns fenômenos que se dão no meio da década de 2000:

- a) A web 2.0, chamada “colaborativa”, baseada em ações realizadas pelo “usuário” online;
- b) A rápida adoção dos serviços de redes sociais, primeiramente apoiados em sites e, depois, em aplicativos (o Facebook e o Orkut são de 2004, o Twitter, de 2006);
- c) A disseminação de outros serviços de mídias sociais (o YouTube é de 2005, o WhatsApp, de 2009);
- d) O deslocamento da internet “para fora” dos microcomputadores, agora chamados *desktops*, na direção dos dispositivos móveis: o MacBook é de 2006, o iPhone é de 2006, o Android, de 2008.

Temos, então, a partir de 2004 pelo menos, uma acelerada transformação digital da sociedade: o estado social de hiperconexão como condição para uma internet portátil e ubíqua; uma conexão (a própria ideia de internet, como um bloco, se dissolve e fragmenta) móvel, portátil e baseada em aplicativos; a formação de ambientes sociais digitais, com fluxo constante de *upload* e *download* de informações e mensagens (agora sintetizadas na noção de “conteúdo”), a alimentação dos espaços digitais por meio de frequente publicação, do envolvimento com a publicação dos outros e da disseminação.

As instituições legislativas e parlamentares mudaram igualmente para um outro estágio de maturidade na adoção das tecnologias digitais. No segundo

estágio de maturidade, do ponto de vista dos parlamentares, há uma adoção mais intensa e mais qualificada dos recursos de internet que já se conhecia, *websites*, e o uso de novos recursos, como boletins informativos eletrônicos (*newsletters*) e *blogs*. Os parlamentares mais ousados em termos de adoção mantêm um pé firme na web baseada em sites e navegações, enquanto põem outro pé com resolução nos recursos da *web 2.0*, colaborativa. É o momento de avaliações da evolução do uso de *websites* por parlamentares e do impacto sobre suas funções típicas ao longo do tempo (JARVIS; WILKERSON, 2006; WARD; LUSOLI, 2005).

Os websites passam a ser instrumentos de outras funções, para além de serem uma mera “presença online” do parlamentar, entre funções tradicionais de democracias parlamentares consolidadas, como a transformação digital dos chamados serviços aos eleitores/distritos eleitorais (*constituency services*) e novas funções, como as campanhas permanentes (JACKSON, 2003). Ou permitem que surjam novos fenômenos, como os notados por Thomas Zittel (2003), que, analisando o usos de *web* pessoais dos deputados em duas democracias parlamentares e em um sistema presidencialista, constata uma espécie de desintermediação partidária, uma vez que os sites permitem aos parlamentares contornar organizações intermediárias como os partidos políticos e estabelecer uma relação direta com seus constituintes.

Para além do padrão já consolidado de análise de *websites*, estabelece-se também a pesquisa baseada em sondagens de opinião e entrevistas em profundidade com parlamentares, com assessores parlamentares (COLEMAN, 2006) e, enfim, com os cidadãos. *Surveys* aplicadas aos cidadãos irão permitir, por exemplo, a compreensão de que o envolvimento entre cidadãos e parlamentares mediado por tecnologias baseadas na internet só se desenvolverá para estágios realmente produtivos se houver uma mudança na “cultura de representação” (LUSOLI, 2005) e não apenas mais e melhores ferramentas.

E temos os usos de novas ferramentas, como fóruns eletrônicos de discussão (EDWARDS, 2008; SHAHIN; NEUHOLD, 2007), boletins informativos eletrônicos (JACKSON, 2006, 2008; KOOP; MARLAND, 2012;

UMIT, 2017) e, a estrela deste estágio, os blogs parlamentares (COLEMAN; MOSS, 2008; COLEMAN; WRIGHT, 2008; FRANCOLI; WARD, 2008; WRIGHT, 2008).

O uso de serviços e plataformas para redes digitais, em particular, e de mídias sociais, em geral, por parte de parlamentos e de parlamentares, é um sinal de um estágio mais amadurecido de adoção de recursos digitais. É verdade que na fase *web 2.0* mesmo os sites evoluíram para se tornar não apenas dispositivos em que um dos lados, o proprietário, publica informações, sugere ações e busca envolver os usuários, como na fase inicial, mas recursos que cada vez mais permitem o registro das opiniões dos seus frequentadores, bem como possibilitam formas básicas de deliberação entre eles. Os espaços para comentários e os vários tipos de fórum de discussão e de *chats* foram incorporados aos recursos dos sites institucionais justamente para esse fim, apesar de um uso polarizado, belicoso e desonesto (para disseminar *fake news*, por exemplo) ter desencorajado a oferta de tais dispositivos recentemente. De toda sorte, os sites permanecem instrumentos de comunicação predominantemente unidirecionais, a não ser quando incluem propositalmente ferramentas de participação ou deliberação.

8 Os meios digitais sociais entram em campo

Já as plataformas de redes digitais e de mídias sociais são um outro tipo de jogo. Na forma de perfis e contas, ainda cabe aos parlamentares ou às instituições a prerrogativa de publicar e até de usar filtros e outros instrumentos de moderação para decidir quem os lê e quem com eles pode interagir, mas, isto é uma parte menor do que acontece nos ambientes digitais criados sobre as plataformas. A própria ideia de um ambiente social digital significa que as pessoas não estão ali simplesmente na condição de consumidores de publicações alheias, mas também na condição de participantes de uma arena política onde se formam opiniões por meio do atrito de pensamento, onde se apresentam e se disputam as interpretações dos fatos, onde circulam narrativas, fantasias e temores e onde, enfim, busca-se, mais do que conhecimento da atualidade, uma identidade política, isto é, afetos e reconhecimento digitais por parte de um grupo de referências, reforço de pontos de vista e estímulos para a conformação tribal.

Nos ambientes digitais que se estabelecem sobre as plataformas, não temos mais leitores ou espectadores, temos cidadãos reunidos em público para consumir, discutir, alterar informações, mas também (talvez, sobretudo) para dar opiniões, defender pontos de vista, brigar por ideias e preferências, encontrar uma rede para, a partir dela, construir e manter uma identidade política, para, enfim, ver e serem vistos, falar e serem considerados no que dizem. Por isso mesmo, a presença de parlamentares e instituições do Legislativo em arenas e ambientes digitais foi e continua sendo vista como um movimento importante.

No que diz respeito à adoção e ao uso de plataformas digitais por parte de parlamentares, há que se distinguir cuidadosamente três tipos de bibliografia. Antes de tudo, há a literatura sobre políticos online, enorme e crescente, com uma interface muito grande com o subcampo das campanhas eleitorais digitais. Este *corpus* não é objeto deste capítulo, como já frisamos. Depois, tem-se um conjunto expressivo de bibliografia sobre a presença digital de parlamentares, que se distribui em dois grupos, a partir de um critério que considero decisivo, isto é, o nível em que estão implicadas questões de e-representação ou outras funções específicas do mandatário enquanto representante eleito. Assim, temos um corpo de literatura em que questões de e-representação, ou dos impactos das novas infraestruturas tecnológicas e dos novos usos sociais das tecnologias sobre a representação parlamentar, são tangenciadas, a maioria, e outras em que este é um aspecto importante da análise.

No primeiro subgrupo dos estudos pertinentes à área de parlamento digital, destaca-se o artigo de Jennifer Golbeck e seus colegas da Universidade de Maryland sobre parlamentares americanos no Twitter (GOLBECK; GRIMES; ROGERS, 2010). O destaque se dá pelo fato de que este é, de longe, o artigo mais citado nas buscas sobre “parliament + internet”. Apesar de ser um artigo sobre parlamentares online, a ideia de que ali se consolida um canal importante de comunicação direta entre parlamentares e cidadãos está bem presente.

Por outro lado, se entre 2008 e 2011, os blogs de parlamentares emergiram e desapareceram da atenção dos pesquisadores, 2010 foi ano do Twitter (GRANT; MOON; BUSBY GRANT, 2010; GULATI; WILLIAMS, 2010; MISSINGHAM, 2010), com a diferença de que esta continua, até hoje, sendo

a plataforma predileta para o estudo da presença digital dos parlamentares em meios sociais digitais. A forma mais comum dos estudos sobre parlamentares no Twitter responde a perguntas de pesquisa sobre o que fazem os parlamentares online em uma plataforma digital, sobretudo na busca por formas de conexão, interação ou envolvimento com os cidadãos, tanto singularmente (AGARWAL; SASTRY; WOOD, 2019; GOLBECK; GRIMES; ROGERS, 2010; HEMPHILL; OTTERBACHER; SHAPIRO, 2013; SCHERPEREEL; WOHLGEMUTH; SCHMELZINGER, 2017), quanto como membros de bancadas (ADI; ERICKSON; LILLEKER, 2014).

Além disso, temos análises que procuram identificar tipologias de uso bastante complexas e, eventualmente, contêm críticas porque a utilização predominante é incapaz de atender aos requisitos mais exigentes da democracia (BAXTER; MARCELLA; O'SHEA, 2016; JACKSON; LILLEKER, 2011; MARQUES; AQUINO; MIOLA, 2014a, 2014b; SÆBØ, 2011).

Por fim, temos análises de adoção e dos tipos de uso das plataformas por integrantes das casas legislativas, que buscam testar hipóteses mais específicas e singulares sobre:

- Variáveis políticas, pessoais e distritais que permitam a previsão do tipo de uso do Twitter por parlamentares (STRAUS *et al.*, 2013).
- O impacto das interações horizontais (ou redes) entre os parlamentares, por exemplo, alterando as dinâmicas tradicionais de lideranças parlamentares (ESTEVE DEL VALLE; BORGE BRAVO, 2018); ou facilitando os vínculos interpartidários, de modo a erodir de certo modo as relações partidárias tradicionais entre os parlamentares (MCLOUGHLIN *et al.*, 2020); influenciando os seus comportamentos de voto no plenário (PENG *et al.*, 2016);
- Como integrantes dos parlamentos se comportam singularmente online durante períodos eleitorais em uma democracia fortemente centrada nos partidos (SVENSSON; LARSSON, 2016);
- De que forma o uso desta plataforma oferece uma oportunidade para que o parlamentar produza um "discurso autêntico", quer dizer, um "discurso espontâneo, não ensaiado", que, no contexto de crise atual na comunicação pública, pode ser um componente importante na reconstrução da confiança nos políticos (MARGARETTEN; GABER, 2014).

Naturalmente, há também trabalhos sobre o Facebook (GEBER; SCHERER, 2015; LEV-ON; PORAT; LEHMAN-WILZIG, 2017; STEINFELD; LEV-ON, 2020), ou sobre as duas plataformas – Twitter e Facebook – consideradas ao mesmo tempo (GLASSMAN; STRAUS; SHOGAN, 2013; LESTON-BANDEIRA; BENDER, 2013), com hipóteses teóricas ou com tipologias de uso ou de impactos que são igualmente fecundas. Outras plataformas ou meios sociais digitais, curiosamente, parecem não ter sido ainda explorados.

9 As ferramentas institucionais do parlamento digital

Do ponto de vista do parlamento, o estágio seguinte é a fase das ferramentas digitais construídas ou adotadas pelas instituições legislativas para dar conta de projetos ou iniciativas de democracia digital. Neste contexto, certamente, destacam-se os projetos de consulta online e de petição eletrônica, adotados já desde o início da década de 2000, e que foram documentados mais precocemente e por mais tempo no Reino Unido, tanto em Westminster quanto no jovem Parlamento Escocês. Ann Macintosh e colegas analisaram, ainda na primeira fase dos estudos, o desempenho das ferramentas *e-consultant* e do *e-petitioner* na Escócia em 2002 (MACINTOSH; MALINA; FARRELL, 2002; MACINTOSH; MALINA; WHYTE, 2002). Na verdade, é mais do que uma prospecção por pesquisadores independentes, uma vez que o *International Tele-democracy Centre* (ITC) dirigido por Macintosh e sediado na Edinburgh Napier University, era ao tempo um centro de pesquisa e desenvolvimento computacional de projetos, e foi ele mesmo a trabalhar em parceria com o Parlamento Escocês para desenvolver, acompanhar e avaliar as iniciativas de consulta online e de petições eletrônicas. O ITC foi fundado no mesmo ano (1999) que o Parlamento Escocês, e apoiou desde o início a estruturação digital e baseada em ferramentas de e-participação civil em particular, e de e-democracia em geral. Nesse sentido, foi por anos peça-chave na promoção e apoio em desenvolvimento de projetos de parlamento e governos digitais, pelo menos até 2007, quando a professora Macintosh muda-se para Leeds, para dirigir, juntamente com Stephen Coleman, o *Centre for Digital Citizenship*.

Em 2004, o próprio Coleman já publicava uma avaliação, em uma perspectiva de fortalecimento da democracia representativa via tecnologias digitais, das consultas parlamentares online no Reino Unido (COLEMAN, 2004), e a própria OCDE já registrava e estimulava consultas públicas participativas nos seus países membros (OECD, 2004). Desde então, tornaram-se um tema central do campo a formulação e a discussão de questões relacionadas a uso, adoção e impacto sobre os parlamentos e sobre a representação política de ferramentas de peticionamento eletrônico de iniciativa das instituições legislativas (ASHER; LESTON-BANDEIRA; SPAISER, 2019; CARMAN, 2014; ESCHER; RIEHM, 2017; LESTON-BANDEIRA, 2019; LINDNER; RIEHM, 2009, 2011; MILLER, 2008; SAALFELD; DOBMEIER, 2012), com destaque para os parlamentos do Reino Unido, da Escócia e da Alemanha. O mesmo pode ser dito, numa escala menor, dos projetos de consulta online (CHEN, 2002; MURRAY, 2013; PEARCE, 2001; XENAKIS; LOUKIS, 2010) criados por parlamentos, bem como das ferramentas ditas de “facilitação de contato” entre cidadãos e parlamentares como as plataformas WriteToThem.com do Reino Unido e Abgeordnetenwatch.de da Alemanha (ESCHER, 2013; PAUTZ, 2010, 2018).

Neste estágio, os pesquisadores de comunicação política e de estudos legislativos, que predominam no campo, ganham a companhia de estudiosos da área de computação, interessados no desenvolvimento e na avaliação de ferramentas de e-participação e de e-deliberação para aplicações parlamentares. Aparentemente, a própria União Europeia havia começado a financiar o desenvolvimento de vários sistemas eletrônicos para permitir que as instituições legislativas assimilassem as contribuições dos cidadãos ao trabalho legislativo, inclusive ferramentas de legislação colaborativa ou e-legislation (LOUKIS *et al.*, 2007; LOUKIS; XENAKIS, 2008; LOUKIS; XENAKIS; CHARALABIDIS, 2010; XENAKIS; LOUKIS, 2010). A se destacar aqui, do ponto de vista institucional, a contribuição de pesquisadores gregos, da área de Engenharia de Sistemas de Informação e Comunicação da Universidade do Egeu, como os professores Loukis Euripides e Yannis Charalabidis, já muito reconhecidos nos campos do governo digital e da e-participação.

Entretanto, o panorama é mais diversificado do que parece. Há estudos sobre ferramentas de e-legislação no parlamento tailandês (KANTHAWONGS; LEE, 2007), no parlamento europeu (KARLSSON, 2012), nas Filipinas (BORRA *et al.*, 2011), na Estônia (GLENCROSS, 2009), em Ruanda (KABALISA *et al.*, 2016) e, claro, no Brasil (FARIA; REHBEIN, 2016; PERNA; BRAGA, 2011). Há experiências com tecnologias wik (AHMADOVA, 2011) e com e-transparência no e-parlamento (PAPALOI; GOUSCOS, 2013). E ainda temos abordagens de parlamentos específicos e reflexões gerais sobre novas gerações de ferramentas (PAPALOI; GOUSCOS, 2011, 2012; SCHERER *et al.*, 2009).

10 O ponto em que estamos

O estágio de maior maturidade conceitual com relação ao que poderia advir da incorporação de recursos da internet por instituições legislativas, por parlamentares e pelo público para se envolver com o Legislativo e com os representantes eleitos, se alcançou aos poucos e, naturalmente, como estagnações e avanços. Num estágio ainda incipiente de maturação da concepção do que se esperava de parlamentares e parlamentos usando a internet, tudo o que se via eram “tecnologias da comunicação e da informação”, as TICs, ou “novos meios de comunicação” (*new media*). O que se chamava de internet ou “tecnologias de internet” ou simplesmente “*web*”, eram instrumentos. A perspectiva adotada, portanto, era instrumental.

Instrumentos são recursos que você emprega para realizar uma tarefa ou executar uma ação, mas, enquanto a ideia de que se deve sempre servir-se de equipamentos e utensílios se mantém verdadeira, este ou aquele instrumento em particular não são essenciais para que as coisas aconteçam. Antes do e-mail havia o *mail*, a carta, antes do *chat* havia o telefone, antes do fórum eletrônico haviam as reuniões, antes do site havia o panfleto, o cartaz, a mala-direta. Novos instrumentos podem tornar as coisas mais fáceis, mas antes deles também se faziam as coisas e depois deles teremos outros e mais outros instrumentos, pois o essencial mesmo é quem faz as coisas e as coisas que precisam ser feitas, não os meios para conseguir isto. Em uma perspectiva instrumental, matérias como modernização, aumento da eficiência e progresso são importantes, para quem os valoriza, mas não estão em questão mudanças sistemáticas de atitude e de padrões de comportamento,

muito menos mudanças estruturais profundas, como a exploração das novas possibilidades de compartilhamento de poder com o cidadão, abertas pelas novas infraestruturas e ambientes digitais. Assim, assuntos básicos sobre adesão e uso, ou de difusão de inovações, podem muito bem refletir uma perspectiva instrumental acerca das novas tecnologias de comunicação que, tendencialmente, substituiriam as antigas que precisem ser substituídas, mas sempre sem mexer nas práticas e nos ritos essenciais, nas prerrogativas tradicionais, nas funções inerentes.

Enquanto os pesquisadores “cartógrafos” documentavam os avanços e as estagnações na difusão das inovações e na sua adoção por parlamentares e cidadãos, os pesquisadores “projetistas” procuravam imaginar tendências e distinguir entre aquelas que lhes pareciam que se desenvolveriam naturalmente, dado o estado das coisas no mundo, daquelas que necessitariam de um empurrãozinho, não apenas porque poderiam não acontecer sem um esforço de indução, mas, sobretudo, porque à luz de valores e requisitos da democracia elas precisavam acontecer. Ainda assim, contudo, cartógrafos e projetistas poderiam adotar uma perspectiva instrumental, os primeiros mensurando a quantas anda a incorporação das TICs e dos *new media* no trabalho parlamentar ou nas interfaces adotadas pelas instituições legislativas, enquanto os segundos tentavam indicar usos relevantes das TICs para produzir mais envolvimento público, mais prestação de contas, mais comunicação desintermediada com os cidadãos.

Foram os projetistas, porém, os que mais rapidamente entenderam que uma perspectiva instrumental precisava ceder o passo para uma perspectiva de transformação estrutural. Que “a internet” não era um meio de comunicação, nem um conjunto de instrumentos de comunicação, mas uma das condições de possibilidade da nossa existência no mundo. Que, na verdade, nem fazia mais sentido se falar de “a internet”, porque a hiperconexão como condição, o processamento de dados e informações, as redes digitais de contatos, interações e confianças, os fluxos incessantes de downloads e uploads, tudo isso se dissolvia no nosso ambiente vital naturalizado e crescentemente tratado como se fizesse parte da paisagem. Assim, saltamos do conceito de internet instrumental para a compreensão de que os recursos digitais de conexão e convivência são ambientais em pouco mais de uma década. Nem sempre os pesquisadores do campo foram capazes de acompanhar, nem todos o foram, mas muitos, sim.

Quais então seriam as linhas de pensamento com consequências mais avançadas a respeito do nosso tema?

Podem-se destacar, em primeiro lugar, algumas poucas tentativas de considerar a questão do e-parlamento de um ponto de vista não convencional. O modo habitual de considerar a incorporação da internet pelo parlamento e por parlamentares tem como foco um dos lados do balcão, o lado dos representantes e das instituições legislativas. Daí a insistência em manter as perguntas de pesquisa em torno da adoção, do uso e da difusão de inovações dentre parlamentos e parlamentares. Sim, as preocupações sempre foram sobre “como resolver o déficit democrático”, como se dizia nos anos 1990 e início dos anos 2000, por meio de tecnologias interativas. Assim como a promoção do envolvimento do público com o Legislativo ou o incentivo para que parlamentares e parlamentos aceitassem e levassem em consideração a opinião das pessoas comuns, discutissem com elas os assuntos sobre os quais deveriam decidir, representassem de maneira mais direta os interesses por elas mesmas enunciadas, consultassem-nas sobre os assuntos em pauta ou sobre que pautas populares deveriam ser objeto da atenção parlamentar.

Contudo, mesmo com relação a essas ênfases, típicas da democracia digital, pode-se alternativamente adotar uma perspectiva “parlamentocêntrica” ou centrada para o cidadão. A primeira perspectiva considera prioritariamente o modo como estruturas, características institucionais e culturais, características individuais dos parlamentares, os hábitos e as liturgias do ofício, todas essas coisas se constituem em barreiras ou incentivos à adoção de meios digitais para a e-democracia parlamentarista. Já a segunda concepção considera como interesses, motivações, grau de confiança nas instituições da política, mentalidades, características demográficas, habilidades públicas e destrezas digitais, cultura política, acessibilidade e uma série de outros fatores funcionam como barreiras e motivações para a criação ou o uso das janelas de oportunidade de o cidadão fazer valer a sua voz no e-parlamento. A primeira perspectiva faz prospecções e análises para verificar que e-parlamento as instituições legislativas estão conseguindo entregar; a segunda faz *surveys* para descobrir que e-parlamento a população gostaria que fosse entregue ou por que o que está sendo entregue não cobre exatamente as necessidades existentes.

Como disse, não são muitos os estudos que tentam inverter o vetor para considerar o ponto de vista dos cidadãos, mas os temos, sem dúvida. Embora os resultados das pesquisas não corroborem as expectativas mais otimistas, há quem tenha se esforçado para considerar a transformação digital das interações com os parlamentares do ponto de vista dos cidadãos (LUSOLI, 2005). Ou quem tenha considerado a e-representação, como forma avançada de democracia digital, em uma perspectiva *bottom-up* (GIBSON; LUSOLI; WARD, 2008).

Em segundo lugar, parece uma linha promissora aquela em que a incorporação de recursos digitais por integrantes e instituições do parlamento não se resume a uma mera inovação na interface com os cidadãos, mas que antes busca entender os seus efeitos profundos na estrutura da função parlamentar. Esta abordagem exige notável compreensão do funcionamento interno do sistema parlamentar moderno e da plethora de funções, papéis e atividades que ali se desenvolvem. Por isso, considero avançadas as abordagens que formulam e examinam hipóteses sobre a incidência do universo digital nas funções essenciais exercidas pelos parlamentares e pelas instituições legislativas que integram (JACKSON; LILLEKER, 2009; LILLEKER; JACKSON, 2009; SMITH; WEBSTER, 2008).

Em sentido muito semelhante, temos os autores que, ao estudar impactos das circunstâncias digitais no parlamento, formulam e examinam modelos de representação parlamentar (LESTON-BANDEIRA, 2012, 2019), cada um envolvendo um uso diferente da Internet a fim de cumprir um papel em particular (NORTON, 2007). Ou quem analisa ferramentas e produtos parlamentares para verificar o atendimento do requisito democrático da transparência (estamos falando da transparência no parlamento), baseado em modelos filosóficos de publicidade nos sistemas representativos (SETÄLÄ; GRÖNLUND, 2006). Por fim, nesta mesma linha, cabe mencionar estudos que escrutinam ferramentas ou recursos, mas o fazem à luz de modelos teóricos da própria instituição parlamentar, em geral (DE BARROS; BERNARDES; REHBEIN, 2016).

Em terceiro lugar, repete-se no campo do e-parlamento algo que já vem sendo notado na área de governo digital, que é uma subteorização do campo, entendida como uma excessiva concentração em descrições e medições de fenômenos empíricos em contraste com um número limitado de abordagens

de fôlego conceitual capazes de oferecer grandes quadros interpretativos. Este tipo de estudos é essencial para alinhar o Norte da pesquisa com o da transformação digital dos fenômenos, para que não percamos uma visão do todo quando mergulhamos no exame dos detalhes, para que as peças ganhem sentido em um desenho maior.

No campo do governo digital esta tendência tem levado a um crescente distanciamento entre uma bibliografia sobre ferramentas e adoção de inovações no governo da literatura sobre democracia digital, que, originalmente, deu sentido ao campo como um todo. No caso do parlamento digital, nota-se a sub-representação de uma perspectiva que concilie ou reconcilie o e-parlamento com as áreas que se movem em paralelo (principalmente, democracia e governo digitais). Por isso mesmo, devem ser apreciados os autores que mais se revelam capazes de formular a agenda de pesquisa e experimentos do e-parlamento tendo a democracia digital ao horizonte, como Stephen Coleman e a sua discussão sobre a “representação política mediada digitalmente”, ou a e-representação (COLEMAN, 2005; COLEMAN; NORRIS, 2005), e Philip Norton com o tema da e-democracia parlamentarista (DAI; NORTON, 2007b), dentre alguns outros. Assim também, devem-se valorizar as reconstruções teóricas capazes de reservar um espaço importante para o parlamento digital na cronologia da e-democracia (DUVIVIER, 2013).

Por fim, parecem-me desenvolvimentos típicos do estágio em que nos encontramos da pesquisa em democracia digital o investimento em temas subpesquisados, como as comissões de legislação das casas legislativas como novas oportunidades de uma transformação digital pró-participação civil no processo legislativo, como se vê em dois artigos recentes de professores australianos (HENDRIKS; KAY, 2019; HENDRIKS; REGAN; KAY, 2019). Ou o tema do parlamento aberto ainda não explorado no campo BORGES, 2018; COSTELLO, 2008; FARIA; REHBEIN, 2016; PAPALOI; GOUSCOS, 2013).

11 Concluindo

Para concluir, diria que, em suma, o estágio mais avançado dos estudos sobre como instituições legislativas, parlamentares e a sociedade estão usando

tecnologias para promover alterações fecundas de um ponto de vista social, eficazes e eficientes de um ponto de vista parlamentar, e relevantes de um ponto de vista democrático supõe ao menos os seguintes aspectos:

1. E-Parlamento em sentido próprio se restringe a estudos que tratem da transformação digital das instituições parlamentares ou que examinem as consequências da digitalização das interações entre parlamentares e cidadãos. Naturalmente, é possível trabalhar com um intervalo em que o ponto mais baixo comprometa as instituições parlamentares e os seus membros em algum tipo de esforço relevante na transformação das formas de interação com os cidadãos, na governança eletrônica do próprio parlamento e no trabalho parlamentar, e na digitalização dos serviços parlamentares ao cidadão. Enquanto as formas mais avançadas de e-parlamento impliquem alterações que incidam e transformem a representação política (e-representação).

2. Mudanças estruturais precisam vir depois de alterações incrementais. Não há ainda parlamento digital em uma mera perspectiva instrumental, e embora mudanças incrementais, na direção de termos instituições parlamentares mais porosas e mais bem-dispostas com respeito à colaboração civil, devam ser apreciadas, as mudanças estruturais são a meta e a esperança de uma transformação digital pró-democrática dos parlamentos ou, em outras palavras, de e-democracia parlamentarista. Mudanças incrementais supõe nos encaminhar para parlamentos melhores, mais eficientes e mais democráticos por meio de tecnologias. Uma mudança estrutural suporia instituições parlamentares e membros do parlamento seriamente comprometidos, por exemplo, com compartilhar com os cidadãos o poder de fazer leis ou de controlar o governo. Um parlamento ubíquo, centrado no cidadão, inteligente, flexível, dentre outras coisas, há de ser a utopia básica do e-parlamento.

3. Conexões à rede, ambientes digitais e até mesmo ferramentas especialmente criadas para a interação entre parlamento e sociedade, nada disso consiste mais em instrumentos de comunicação. São um ambiente de comunicação novo. A perspectiva dos “new media” e das “TIC’s” precisa ceder espaço para a era das ferramentas e dos projetos, de um ponto de vista da implementação institucional, e dos ambientes de interação digital contínua, de um ponto

de vista da interação entre parlamentares e cidadãos. Infelizmente, na prática temos visto mais políticos online do que parlamentares online (os perfis são pessoais, sem decoro nem função parlamentar).

4. Um parlamento digital, assim como um governo digital, pode funcionar em qualquer regime, mas será substancialmente diverso, em seu conceito e no modo como cumpre seus objetivos, de um parlamento digital em um regime democrático. Manter o e-parlamento o mais perto possível da e-democracia – sem, naturalmente, desprezar valores como eficiência e sustentabilidade – é condição essencial para qualificar os parlamentos de países democráticos. Isso implica manter sob a vista, na discussão da transformação digital dos parlamentos, os requisitos da democracia: o atendimento das exigências de participação, de deliberação, de compartilhamento de poder, de transparência, de abertura de dados, de pluralismo, de predomínio do cidadão comum em face dos grupos de interesse socialmente mais fortes etc.

5. Muito se espera de instituições legislativas digitalmente transformadas de forma fecunda, e eficaz em favor da democracia. Eficácia, com certeza, uma vez que digitalização há que ser sempre sinônimo de modernização de processos, mas também sustentabilidade no uso de recursos, adaptação às novas formas de existir e de se comunicar dos cidadãos, atualização de procedimentos, eficiência. E que tudo se institucionalize para que as inovações não dependam de mandatários provisórios e do movimento das marés do poder político parlamentar.

Como em tudo mais, em suma, as instituições legislativas se tornam digitais para “melhorar a vida das pessoas”, para usar uma expressão que acomoda todas as nossas esperanças e expectativas. A fecundidade é também uma demanda importante que incumbe à digitalização dos parlamentos no que tange a pessoas, processos e serviços, no sentido de produção de soluções e modelos inovadores, potencialmente indutores de novas experiências e, enfim, que criem um ambiente favorável à criatividade, à experimentação e ao crescimento de todos.

Por fim, naturalmente, como a democracia é hoje considerada parte essencial do nosso conceito de qualidade de vida, esperamos da digitalização das instituições legislativas também que ela esteja sempre comprometida com

mais democracia e melhores democracias. O que significa, dentre outras coisas, que não apenas privilegie o interesse de todos em contraste com os interesses de partes, mas que ajude a alcançar graus cada vez mais relevantes de participação e deliberação dos cidadãos nos assuntos públicos, transparência nos processos e ações no interior do Estado, justiça, equidade, liberdades, direitos etc.; enfim, uma melhoria significativa no pacote inteiro incluído na ideia de democracia liberal.

Referências

ADI, Ana; ERICKSON, Kristofer; LILLEKER, Darren G. Elite Tweets: Analyzing the Twitter Communication Patterns of Labour Party Peers in the House of Lords. *Policy & Internet*, [S. l.], v. 6, n. 1, p. 1–27, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1002/1944-2866.POI350>

AGARWAL, Pushkal; SASTRY, Nishanth; WOOD, Edward. Tweeting MPs: Digital Engagement between Citizens and Members of Parliament in the UK. In: 2019, *International AAAI Conference On Web And Social Media (ICWSM) 2019*. [S. l.: s. n.] Disponível em: <http://arxiv.org/abs/1904.00004>

AHMADOVA, A. S. The use of Wiki technology in electronic parliament activity. In: 2011, 2011 *5th International Conference on Application of Information and Communication Technologies (AICT)*. : IEEE, 2011. p. 1–3. Disponível em: <https://doi.org/10.1109/ICAICT.2011.6110908>

ALLAN, Richard. Parliament, Elected Representatives and Technology 1997–2005—Good in Parts? *Parliamentary Affairs*, [S. l.], v. 59, n. 2, p. 360–365, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/pa/gsl007>

ASHER, Molly; LESTON-BANDEIRA, Cristina; SPAISER, Viktoria. Do Parliamentary Debates of e-Petitions Enhance Public Engagement With Parliament? An Analysis of Twitter Conversations. *Policy & Internet*, [S. l.], v. 11, n. 2, p. 149–171, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1002/poi3.194>

BARBOUR, Michael K. Parliament and the Internet: The Present and the Future. *Canadian Parliamentary Review*, [S. l.], v. 22, n. 3, p. 23–25, 1999.

BAXTER, Graeme; MARCELLA, Rita; O'SHEA, Mary. Members of the Scottish Parliament on Twitter: good constituency men (and women)? *Aslib Journal of Information Management*, [S. l.], v. 68, n. 4, p. 428–447, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/AJIM-02-2016-0010>.

BORGES, Leonor Calvão. Do acesso à informação aos Dados Parlamentares Abertos em Portugal. *Cadernos BAD*, [S. L.], v. 1, 2018. Disponível em: <https://www.bad.pt/publicacoes/index.php/cadernos/article/view/1931/pdf>

BORRA, Allan et al. Information extraction and opinion organization for an e-legislation framework for the philippine senate. In: 2011, *Proceedings of the Conference on Human Language Technology for Development*. [S. l.: s. n.] p. 196–204. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10625/49108>

CAMPBELL, A.; HARROP, A.; THOMPSON, B. Towards the virtual Parliament - what computers can do for MPs. *Parliamentary Affairs*, [S. L.], v. 52, n. 3, p. 388–403, 1999. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/pa/52.3.388>

CARDOSO, Gustavo; CUNHA, Carlos; NASCIMENTO, Susana. Ministers of parliament and information and communication technologies as a means of horizontal and vertical communication in Western Europe. *Information Polity*, [S. L.], v. 9, n. 1,2, p. 29–40, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.3233/IP-2004-0042>

CARMAN, Christopher Jan. Barriers are Barriers: Asymmetric Participation in the Scottish Public Petitions System. *Parliamentary Affairs*, [S. L.], v. 67, n. 1, p. 151–171, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/pa/gss039>

CARTER, M. Speaking up in the Internet age: use and value of constituent e-mail and congressional web-sites. *Parliamentary Affairs*, [S. L.], v. 52, n. 3, p. 464–479, 1999. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/pa/52.3.464>

CASEY, Chris. *The Hill on the Net: Congress enters the information age*. [S. l.]: Academic Press Professional, Inc., 1996.

CHAPPELET, Jean-Loup. The appropriation of e-mail and the Internet by members of the Swiss Parliament. *Information Polity: The International Journal of Government & Democracy in the Information Age*, [S. L.], v. 9, n. 1/2, p. 89–102, 2004. Disponível em: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=buh&AN=14856230&site=ehost-live>

CHEN, Peter. Virtual Representation: Australian Elected Representatives and the Impact of the Internet. *The Journal of Information, Law and Technology (JILT)*, [S. L.], n. 3, 2002. Disponível em: http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/law/elj/jilt/2002_3/chen

COLEMAN, S.; TAYLOR, J.; VAN DE DONK, W. Parliament in the age of the Internet. *Parliamentary Affairs*, [S. L.], v. 52, n. 3, p. 365–370, 1999. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/pa/52.3.365>

COLEMAN, Stephen. The New Media and Democratic Politics. *New Media & Society*, [S. L.], v. 1, n. 1, p. 67–74, 1999 a. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/1461444899001001011>

COLEMAN, Stephen. Westminster in the information age. *Parliamentary Affairs*, [S. L.], v. 52, n. 3, p. 371–387, 1999 b. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/pa/52.3.371>

COLEMAN, Stephen. Connecting Parliament to the Public via the Internet. *Information, Communication & Society*, [S. L.], v. 7, n. 1, p. 1–22, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/1369118042000208870>

COLEMAN, Stephen. New mediation and direct representation: reconceptualizing representation in the digital age. *New Media & Society*, [S. L.], v. 7, n. 2, p. 177–198, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/1461444805050745>

COLEMAN, Stephen. Parliamentary communication in an age of digital interactivity. *Aslib Proceedings*, [S. L.], v. 58, n. 5, p. 371–388, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/00012530610692339>

COLEMAN, Stephen; MOSS, Giles. Governing at a distance – politicians in the blogosphere. *Information Polity*, [S. L.], v. 13, n. 1–2, p. 7–20, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.3233/IP-2008-0142>

COLEMAN, Stephen; NORRIS, Donald F. *A new agenda for e-democracy*. In: *2005, A New Agenda for E-democracy: lessons from initiatives round the world*. [S. l.: s. n.] p. 1–36. Disponível em: <https://doi.org/10.2139/ssrn.1325255>

COLEMAN, Stephen; SPILLER, Josephine. Exploring new media effects on representative democracy. *The Journal of Legislative Studies*, [S. L.], v. 9, n. 3, p. 1–16, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/1357233042000246837>.

COLEMAN, Stephen; WRIGHT, Scott. Political blogs and representative democracy. *Information Polity*, [S. L.], v. 13, n. 1–2, p. 1–6, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.3233/IP-2008-0140>

COSTELLO, Barbara J. Moving in the right direction: Developments in the online availability of full-text Congressional committee hearing transcripts. *Government Information Quarterly*, [S. L.], v. 25, n. 1, p. 104–117, 2008.

DAI, Xiudian; NORTON, Philip. The Internet and Parliamentary Democracy in Europe. *The Journal of Legislative Studies*, [S. L.], v. 13, n. 3, p. 342–353, 2007 a. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13572330701500763>

DAI, Xiudian; NORTON, Philip. Parliamentary Democracy Online: Lessons from Europe. *The Journal of Legislative Studies*, [S. l.], v. 13, n. 3, p. 477–482, 2007 b. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13572330701500946>

DAVIES, Garth W. P.; JEGU, Pierre. OVIDE and Teledemocracy. *Journal of Information Science*, [S. l.], v. 21, n. 5, p. 383, 1995. Disponível em: <https://www.learntechlib.org/p/80220>

DE BARROS, Antonio Teixeira; BERNARDES, Cristiane Brum; REHBEIN, Malena. Brazilian Parliament and digital engagement. *The Journal of Legislative Studies*, [S. l.], v. 22, n. 4, p. 540–558, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13572334.2016.1235331>

DEMIRBAS, Tolga. The Role of Parliamentary Websites in the Budget Process. In: *E-Parliament and ICT-Based Legislation*. [S. l.]: IGI Global, 2012. p. 180–196. E-book. Disponível em: <https://doi.org/10.4018/978-1-61350-329-4.ch011>

DUVIVIER, K. K. *E-Legislating*. SSRN Electronic Journal. [S. l.: s. n.]. Disponível em: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2230124>.

EDWARDS, Arthur. What e-politicians do with words: Online communication between councillors and citizens. *Information Polity*, [S. l.], v. 13, n. 3,4, p. 233–248, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.3233/IP-2008-0150>

ESCHER, Tobias. *Does use of the Internet further democratic participation? A comparison of citizens' interactions with political representatives in the UK and Germany*. 2013. [s. l.], 2013.

ESCHER, Tobias; RIEHM, Ulrich. Petitioning the German Bundestag: Political Equality and the Role of the Internet. *Parliamentary Affairs*, [S. l.], v. 70, n. 1, p. 132–154, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/pa/gsw009>

ESTEVE DEL VALLE, Marc; BORGE BRAVO, Rosa. Leaders or Brokers? Potential Influencers in Online Parliamentary Networks. *Policy & Internet*, [S. l.], v. 10, n. 1, p. 61–86, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1002/poi3.150>

FARIA, Cristiano; REHBEIN, Malena. Open parliament policy applied to the Brazilian Chamber of Deputies. *The Journal of Legislative Studies*, [S. l.], v. 22, n. 4, p. 559–578, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13572334.2016.1235333>

FRANCOLI, Mary; WARD, Stephen. 21st century soapboxes? MPs and their blogs. *Information Polity*, [S. l.], v. 13, n. 1–2, p. 21–39, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.3233/IP-2008-0143>

FRANTZICH, Stephen. Technology and the US Congress: Looking back and looking forward. *Information Polity*, [S. l.], v. 9, n. 1,2, p. 103–113, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.3233/IP-2004-0047>

WEBER, Sarah; SCHERER, Helmut. My Voter, My Party, and Me: American and German Parliamentarians on Facebook. *Journal of Information Technology & Politics*, [S. L.], v. 12, n. 4, p. 360–377, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/19331681.2015.1101037>

GIBSON, Rachel; LUSOLI, Wainer; WARD, Stephen. The Australian public and politics on-line: Reinforcing or reinventing representation? *Australian Journal of Political Science*, [S. L.], v. 43, n. 1, p. 111–131, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/10361140701842607>

GLASSMAN, Matthew Eric; STRAUS, Jacob R.; SHOGAN, Colleen J. *Social networking and constituent communications: members' use of twitter and facebook during a two-month period in the 112th Congress*. Washington D.C.: [s. n.], 2013. Disponível em: <http://piperreport.com/wp-content/uploads/2013/04/Social-Media-Use-by-Congress-CRS-March-2013.pdf>.

GLENCROSS, Andrew R. E-Participation in the Legislative Process. *eJournal of eDemocracy & Open Government*, [S. L.], v. 1, n. 1, p. 21–29, 2009.

GLOBAL CENTER FOR ICT IN PARLIAMENT. *World e-Parliament Report 2010*. [S. l.: s. n.].

GLOBAL CENTER FOR ICT IN PARLIAMENT. *World e-Parliament Report 2012*. [S. l.: s. n.].

GOLBECK, Jennifer; GRIMES, Justin M.; ROGERS, Anthony. Twitter use by the U.S. Congress. *Journal of the American Society for Information Science and Technology*, [S. L.], v. 61, n. 8, p. n/a-n/a, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1002/asi.21344>

GOMES, Wilson. 20 Anos de Política, Estado e Democracia Digitais: Uma “cartografia” do campo. In: SILVA, Sivaldo Pereira da; BRAGATTO, Rachel Callai; SAMPAIO, Rafael Cardoso (org.). *Democracia digital, comunicação política e redes: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Letra & Imagem, 2016.

GOMES, Wilson. *A democracia no mundo digital: História, problemas e temas*. São Paulo: Edições Sesc, 2018. E-book. Disponível em: <https://storage.googleapis.com/stateless-inctdd-website/2019/03/e2a3d5ec-a-democracia-no-mundo-digital-wilson-gomes.pdf>

GOODCHILD, Lauren; OPPENHEIM, Charles; CLEEVE, Marigold. MPs online: an evaluative study of MPs' use of web sites. *Aslib Proceedings*, [S. L.], v. 59, n. 6, p. 565–587, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/00012530710839632>

GRANT, Will J.; MOON, Brenda; BUSBY GRANT, Janie. Digital Dialogue? Australian Politicians' use of the Social Network Tool Twitter. *Australian Journal of Political Science*, [S. l.], v. 45, n. 4, p. 579–604, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/10361146.2010.517176>

GRIFFITH, Jeffrey; LESTON-BANDEIRA, Cristina. How Are Parliaments Using New Media to Engage with Citizens? *The Journal of Legislative Studies*, [S. l.], v. 18, n. 3–4, p. 496–513, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13572334.2012.706058>.

GULATI, Girish “Jeff”. Members of Congress and Presentation of Self on the World Wide Web. *The Harvard International Journal of Press/Politics*, [S. l.], v. 9, n. 1, p. 22–40, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/1081180X03259758>.

GULATI, Jeff; WILLIAMS, Christine B. Communicating with Constituents in 140 Characters or Less: Twitter and the Diffusion of Technology Innovation in the United States Congress. *SSRN Electronic Journal*, [S. l.], p. 1–20, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.2139/ssrn.1628247>

HALSTEAD, Gary. MPs: cyber-men or cyber-shy? *Aslib Proceedings*, [S. l.], v. 54, n. 6, p. 385–392, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/00012530210452582>

HEMPHILL, Libby; OTTERBACHER, Jahna; SHAPIRO, Matthew. What's congress doing on twitter? In: 2013, New York, New York, USA. *Proceedings of the 2013 conference on Computer supported cooperative work - CSCW '13*. New York, New York, USA: ACM Press, 2013. p. 877. Disponível em: <https://doi.org/10.1145/2441776.2441876>

HENDRIKS, Carolyn M.; KAY, Adrian. From ‘Opening Up’ to Democratic Renewal: Deepening Public Engagement in Legislative Committees. *Government and Opposition*, [S. l.], v. 54, n. 1, p. 25–51, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/gov.2017.20>

HENDRIKS, Carolyn M.; REGAN, Sue; KAY, Adrian. Participatory Adaptation in Contemporary Parliamentary Committees in Australia. *Parliamentary Affairs*, [S. l.], v. 72, n. 2, p. 267–289, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/pa/gy005>

HOFF, Jens et al. Use of ICT by Members of Parliament. *Information Polity*, [S. l.], v. 9, n. 1,2, p. 1–4, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.3233/IP-2004-0039>

HOWES, David. e-Legislation: Law-making in the digital age. *McGill LJ*, [S. l.], v. 39, p. 39–57, 2001. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/mcgil47&div=10&id=&page=>

INTER-PARLIAMENTARY UNION; DESA, UN. *World e-Parliament Report 2008*. [S. l.: s. n.].

INTER-PARLIAMENTARY UNION; DESA, UN. *World e-Parliament Conference 2007 and related meetings*. [S. l.: s. n.]. Disponível em: <https://www.ipu.org/our-impact/strong-parliaments/setting-standards/centre-innovation-in-parliament>.

INTER-PARLIAMENTARY UNION; WILLIAMSON, Andy. *World e-Parliament Report 2016*. [S. l.: s. n.].

INTER-PARLIAMENTARY UNION; WILLIAMSON, Andy. *World e-Parliament Report 2018*. [S. l.: s. n.].

JACKSON, Nigel. MPs and web technologies: an untapped opportunity? *Journal of Public Affairs*, [S. l.], v. 3, n. 2, p. 124–137, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1002/pa.141>

JACKSON, Nigel. An MP's role in the internet Era – The impact of e-newsletters. *The Journal of Legislative Studies*, [S. l.], v. 12, n. 2, p. 223–242, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13572330600739561>.

JACKSON, Nigel. MPs and their e-Newsletters: Winning Votes by Promoting Constituency Service. *The Journal of Legislative Studies*, [S. l.], v. 14, n. 4, p. 488–499, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13572330802442923>

JACKSON, Nigel A.; LILLEKER, Darren G. MPs and E-representation: Me, MySpace and I. *British Politics*, [S. l.], v. 4, n. 2, p. 236–264, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1057/bp.2009.2>

JACKSON, Nigel; LILLEKER, Darren G. Microblogging, Constituency Service and Impression Management: UK MPs and the Use of Twitter. *The Journal of Legislative Studies*, [S. l.], v. 17, n. 1, p. 86–105, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13572334.2011.545181>

JARVIS, Sharon E.; WILKERSON, Kristen. Congress on the Internet: Messages on the Homepages of the U.S. House of Representatives, 1996 and 2001. *Journal of Computer-Mediated Communication*, [S. l.], v. 10, n. 2, p. 00–00, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1083-6101.2005.tb00246.x>

JOHNSON, Dennis W. The U.S. Congress Responds to Online Communication Needs. *Journal of Political Marketing*, [S. l.], v. 2, n. 3–4, p. 235–254, 2003. Disponível em: https://doi.org/10.1300/J199v02n03_13

KABALISA, Rene *et al.* e-Tegeko: A system that will boost citizens' participation on parliamentary regulations in Rwanda. In: *2016, 2016 IEEE/ACIS 15th International Conference on Computer and Information Science (ICIS)*. : IEEE, 2016. p. 1–6. Disponível em: <https://doi.org/10.1109/ICIS.2016.7550804>

KANTHAWONGS, Penjira; LEE, S. *Enabling E-Parliament systems to enhance user engagement: A case study of the Thai Parliament. 2007.* - PhD thesis, Bangkok University, Thailand. Available at [http://tulip.bu.ac ...](http://tulip.bu.ac...), [s. l.], 2007.

KARLSSON, Martin. Connecting Citizens to the European Parliament. In: SOBACI, Mehmet Zahid (org.). *E-Parliament and ICT-Based Legislation.* [S. l.]: IGI Global, 2012. p. 80–102. E-book. Disponível em: <https://doi.org/10.4018/978-1-61350-329-4.ch006>

KOOP, Royce; MARLAND, Alex. Insiders and Outsiders: Presentation of Self on Canadian Parliamentary Websites and Newsletters. *Policy & Internet*, [S. l.], v. 4, n. 3–4, p. 112–135, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1002/poi3.13>. Acesso em: 7 ago. 2016.

LESTON-BANDEIRA, Cristina. Towards a Trustee Model? Parliamentary Representation in the Internet Era: The Portuguese Case. *Parliamentary Affairs*, [S. l.], v. 65, n. 2, p. 425–447, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/pa/gsr036>

LESTON-BANDEIRA, Cristina. Parliamentary petitions and public engagement: an empirical analysis of the role of e-petitions. *Policy & Politics*, [S. l.], v. 47, n. 3, p. 415–436, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1332/030557319X15579230420117>

LESTON-BANDEIRA, Cristina; BENDER, David. How deeply are parliaments engaging on social media. *Information Polity*, [S. l.], v. 18, n. 4, p. 281–197, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.3233/IP-130316>

LEV-ON, Azi; PORAT, Chen Sabag Ben; LEHMAN-WILZIG, Sam. A Facebook post is born: exploring the process of generating MPs’ social media presence. *Journal of Legislative Studies*, [S. l.], v. 23, n. 4, p. 549–565, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13572334.2017.1394738>.

LILLEKER, Darren G.; JACKSON, Nigel. Interacting and representing: can Web 2.0 enhance the roles of an MP? In: 2009, Lisboa. *ECPR Joint Sessions of Workshops - European Consortium for Political Research.* Lisboa: [s. n.], 2009. p. 1–26. Disponível em: http://eprints.bournemouth.ac.uk/21105/1/Lilleker-Jackson_ECPR_Workshop_2009_paper.pdf

LINDNER, Ralf; RIEHM, Ulrich. Electronic Petitions and Institutional Modernization. International Parliamentary E-Petition Systems in Comparative Perspective. *JeDEM - eJournal of eDemocracy and Open Government*, [S. l.], v. 1, n. 1, p. 1–11, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.29379/jedem.v1i1.3>

LINDNER, Ralf; RIEHM, Ulrich. Broadening Participation Through E-Petitions? An Empirical Study of Petitions to the German Parliament. *Policy & Internet*, [S. l.], v. 3, n. 1, p. 63–85, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.2202/1944-2866.1083>.

LIPINSKI, Daniel; NEDDENRIEP, Gregory. Using “New” Media to Get “Old” Media Coverage. *Harvard International Journal of Press/Politics*, [S. l.], v. 9, n. 1, p. 7–21, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/1081180X03259819>.

LÖFGREN, K.; ANDERSEN, Kim Viborg; SØRENSEN, M. F. The Danish parliament going virtual. *Parliamentary Affairs*, [S. l.], v. 52, n. 3, p. 493–502, 1999. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/pa/52.3.493>

LOUKIS, Euripidis et al. Development of Legislation through Electronic Support of Participation: LEX-IS. In: CUNNINGHAM, P.; CUNNINGHAM, M. (org.). *Expanding the Knowledge Society: Issues, Applications, Case Studies*. Amsterdam: IOS Press, 2007. p. 447–487.

LOUKIS, Euripidis; XENAKIS, Alexandros. Evaluating parliamentary e-participation. In: 2008, *2008 Third International Conference on Digital Information Management*. : IEEE, 2008. p. 806–812. Disponível em: <https://doi.org/10.1109/ICDIM.2008.4746839>.

LOUKIS, Euripidis; XENAKIS, Alexandros; CHARALABIDIS, Yannis. An evaluation framework for e-participation in parliaments. *International Journal of Electronic Governance*, [S. l.], v. 3, n. 1, p. 25, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1504/IJEG.2010.032729>.

LUSOLI, Wainer. (Re)connecting Politics? Parliament, the Public and the Internet. *Parliamentary Affairs*, [S. l.], v. 59, n. 1, p. 24–42, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/pa/gsj010>

MACINTOSH, Ann; MALINA, Anna; FARRELL, Steve. Digital Democracy through Electronic Petitioning. In: *Advances in Digital Government*. [S. l.: s. n.]. v. 26p. 137–148. E-book. Disponível em: https://doi.org/10.1007/0-306-47374-7_8

MACINTOSH, Ann; MALINA, Anna; WHYTE, Angus. Designing E-Democracy in Scotland. *Communications*, [S. l.], v. 27, n. 2, p. 261–278, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1515/comm.27.2.261>

MAGAREY, K. The Internet and Australia parliamentary democracy. *Parliamentary Affairs*, [S. l.], v. 52, n. 3, p. 404–427, 1999. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/pa/52.3.404>

MAMBREY, P.; NEUMANN, H. P.; SIEVERDINGBECK, K. Bridging the gap between parliament and citizen - the Internet services of the Germany Bundestag. *Parliamentary Affairs*, [S. l.], v. 52, n. 3, p. 480–492, 1999. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/pa/52.3.480>

MARGARETTEN, M.; GABER, I. The Crisis in Public Communication and the Pursuit of Authenticity: An Analysis of the Twitter Feeds of Scottish MPs 2008-2010. *Parliamentary Affairs*, [S. l.], v. 67, n. 2, p. 328–350, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/pa/gss043>

MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida; AQUINO, Jakson Alves de; MIOLA, Edna. Deputados brasileiros no Twitter: um estudo quantitativo dos padrões de adoção e uso da ferramenta. *Revista Brasileira de Ciência Política*, [S. l.], n. 14, p. 201–225, 2014 a. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-335220141408>

MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida; AQUINO, Jakson Alves de; MIOLA, Edna. Parlamentares, representação política e redes sociais digitais: perfis de uso do Twitter na Câmara dos Deputados. *Opinião Pública*, [S. l.], v. 20, n. 2, p. 178–203, 2014 b. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1807-01912014202178>

MCLOUGHLIN, Liam et al. A tale of three tribes: UK MPs, Twitter and the EU Referendum campaign. *Information Polity*, [S. l.], v. 25, n. 1, p. 49–66, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.3233/IP-190140>

MILLER, L. e-Petitions at Westminster: the Way Forward for Democracy? *Parliamentary Affairs*, [S. l.], v. 62, n. 1, p. 162–177, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/pa/gsn044>.

MISSINGHAM, Roxanne. The Australian Parliament in the twitterverse. *Australasian Parliamentary Review*, [S. l.], v. 25, n. 1, p. 3, 2010.

MULDER, B. Parliamentary futures: re-presenting the issue information, technology and the dynamics of democracy. *Parliamentary Affairs*, [S. l.], v. 52, n. 3, p. 553–566, 1999. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/pa/52.3.553>

MURRAY, Michael. Politics at the touch of a button: An evaluation of the first ever oireachtas (irish houses of parliament) e-consultation. *Parliamentary Affairs*, [S. l.], v. 66, n. 3, p. 597–616, 2013.

NORTON, Philip. Four Models of Political Representation: British MPs and the Use of ICT. *The Journal of Legislative Studies*, [S. l.], v. 13, n. 3, p. 354–369, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13572330701500771>

OECD. *Promise and Problems of E-Democracy: Challenges of Online Citizen Engagement*. Paris: OECD, 2004. *E-book*. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264019492-en>

OLASINA, Gbolahan. E-parliament services as tools for anti-corruption and transparency. *International Journal of Electronic Governance*, [S. l.], v. 7, n. 1, p. 27, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1504/IJEG.2014.065083>.

OLASINA, Gbolahan; MUTULA, Stephen. The influence of national culture on the performance expectancy of e-parliament adoption. *Behaviour & Information Technology*, [S. l.], v. 34, n. 5, p. 492–505, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/0144929X.2014.1003326>

OWEN, D.; DAVIS, R.; STRICKLER, V. J. Congress and the Internet. *The Harvard International Journal of Press/Politics*, [S. l.], v. 4, n. 2, p. 10–29, 1999. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/1081180X99004002003>

PAPALOI, Aspasia; GOUSCOS, Dimitris. E-Parliaments and Novel Parliament-to-Citizen services. *JeDEM/ eJournal of eDemocracy and Open Government*, [S. l.], v. 3, n. 1, p. 80–98, 2011. Disponível em: <http://www.jedem.org>

PAPALOI, Aspasia; GOUSCOS, Dimitris. An Overview of E-Parliament Services. In: SOBACI, Mehmet Zahid (org.). *E-Parliament and ICT-Based Legislation*. [S. l.]: IGI Global, 2012. p. 13–31. E-book. Disponível em: <https://doi.org/10.4018/978-1-61350-329-4.ch002>

PAPALOI, Aspasia; GOUSCOS, Dimitris. Parliamentary Information Visualization as a Means for Legislative Transparency and Citizen Empowerment? *JeDEM - eJournal of eDemocracy and Open Government*, [S. l.], v. 5, n. 2, p. 174–186, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.29379/jedem.v5i2.222>

PAUTZ, Hartwig. The Internet, Political Participation and Election Turnout
 A Case Study of Germany's www.abgeordnetenwatch.de. *German Politics & Society*, [S. l.], v. 28, n. 3, p. 156–175, 2010. Disponível em: <http://openurl.ingenta.com/content/xref?genre=article&issn=1045-0300&volume=28&issue=3&page=156>

PAUTZ, Hartwig. Digital Communication and Representational Interactivity: an Analysis of www.WriteToThem.com in Scotland. *Parliamentary Affairs*, [S. l.], v. 71, n. 1, p. 103–123, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/pa/gsx015>

PEARCE, Sarah. E-Democracy: Consultations in the UK Parliament. In: 2001, *Congress on Innovations for an e-Society*. [S. l.: s. n.] p. 1–6. Disponível em: <http://www.itas.fzk.de/eng/e-society/preprints/egovernance/Pearce.pdf>

PENG, Tai-Quan *et al.* Follower-Followee Network, Communication Networks, and Vote Agreement of the U.S. Members of Congress. *Communication Research*, [S. l.], v. 43, n. 7, p. 996–1024, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0093650214559601>

PERNA, Andréa; BRAGA, Sérgio. The invisible side of political participation: E-participation mechanisms and information management in Latin American parliaments. In: *E-Parliament and ICT-Based Legislation: Concept, Experiences and Lessons*. [S. l.]: IGI

Global, 2011. p. 237–257. E-book. Disponível em: <https://doi.org/10.4018/978-1-61350-329-4.ch014>

SAALFELD, Thomas; DOBMEIER, Ralf. The Bundestag and German Citizens: More Communication, Growing Distance. *The Journal of Legislative Studies*, [S. l.], v. 18, n. 3–4, p. 314–333, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13572334.2012.706047>

SÆBØ, Øystein. Understanding Twitter’ use among parliament representatives: A genre analysis. In: 2011, *Lecture Notes in Computer Science (including subseries Lecture Notes in Artificial Intelligence and Lecture Notes in Bioinformatics)*. [S. l.: s. n.] p. 1–12.

SCHERER, Sabrina *et al.* Enabling eParticipation of the Youth in the Public Debate on Legislation in Austria: A Critical Reflection. In: MACINTOSH, Ann; TAMBOURIS, Efthimios (org.). *Electronic Participation. ePart 2009. Lecture Notes in Computer Science, vol 5694*. Berlin / Heidelberg: Springer, 2009. p. 151–162. E-book. Disponível em: https://doi.org/10.1007/978-3-642-03781-8_14

SCHERPEREEL, John A.; WOHLGEMUTH, Jerry; SCHMELZINGER, Margaret. The Adoption and Use of Twitter as a Representational Tool among Members of the European Parliament. *European Politics and Society*, [S. l.], v. 18, n. 2, p. 111–127, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/23745118.2016.1151125>

SETÄLÄ, Maija; GRÖNLUND, Kimmo. Parliamentary websites: Theoretical and comparative perspectives. *Information Polity*, [S. l.], v. 11, n. 2, p. 149–162, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.3233/IP-2006-0095>

SHAHIN, Jamal; NEUHOLD, Christine. “Connecting Europe”: The Use of ‘New’ Information and Communication Technologies within European Parliament Standing Committees. *The Journal of Legislative Studies*, [S. l.], v. 13, n. 3, p. 388–402, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13572330701500854>

SMITH, C. The Scottish Parliament: [Re-]shaping parliamentary democracy in the information age. *Parliamentary Affairs*, [S. l.], v. 52, n. 3, p. 429–441, 1999. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/pa/52.3.429>

SMITH, Colin; WEBSTER, C. William R. The emergent ICT culture of parliamentarians: The case of the Scottish Parliament. *Information Polity*, [S. l.], v. 13, n. 3,4, p. 249–273, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.3233/IP-2008-0152>

SOBACI, Mehmet Zahid (org.). *E-Parliament and ICT-Based Legislation*. [S. l.]: IGI Global, 2012 a. E-book. Disponível em: <https://doi.org/10.4018/978-1-61350-329-4>.

SOBACI, Mehmet Zahid. Worldwide Diffusion of E-Parliament within the Framework of Policy Transfer. In: SOBACI, Mehmet Zahid (org.). *E-Parliament and ICT-Based Legislation*. [S. l.]: IGI Global, 2012 b. p. 51–62. Disponível em: <https://doi.org/10.4018/978-1-61350-329-4.ch004>

STEINFELD, Nili; LEV-ON, A. MPs on Facebook: Differences between Members of Coalition and Opposition. *Digital Government: Research and Practice*, [S. l.], v. 1, n. 2, 2020.

STRAUS, Jacob R. et al. Communicating in 140 Characters or Less: Congressional Adoption of Twitter in the 111th Congress. *PS: Political Science & Politics*, [S. l.], v. 46, n. 01, p. 60–66, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S1049096512001242>

SVENSSON, Jakob; LARSSON, Anders Olof. Interacting with Whom? *International Journal of E-Politics*, [S. l.], v. 7, n. 1, p. 1–15, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.4018/IJEP.2016010101>

TAYLOR, J.; BURT, E. Parliaments on the Web: learning through innovation. *Parliamentary Affairs*, [S. l.], v. 52, n. 3, p. 503–517, 1999. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/pa/52.3.503>

UMIT, Resul. With Happiness and Glory, from your MP: The Use of e-Newsletters in the UK Parliaments. *Parliamentary Affairs*, [S. l.], v. 70, n. 4, p. 759–779, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/pa/gsx006>

VINTAR, M.; DECMAN, M.; KUNSTELJ, M. Telematics in the service of democracy: the Slovenian parliament and other Slovenian public institutions on the Internet. *Parliamentary Affairs*, [S. l.], v. 52, n. 3, p. 451–463, 1999. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/pa/52.3.451>

WARD, Stephen J.; LUSOLI, Wainer. “From Weird to Wired”: MPs, the Internet and Representative Politics in the UK. *The Journal of Legislative Studies*, [S. l.], v. 11, n. 1, p. 57–81, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13572330500158276>.

WRIGHT, Scott. Read My Day? Communication, campaigning and councillors’ blogs. *Information Polity*, [S. l.], v. 13, n. 1–2, p. 41–55, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.3233/IP-2008-0146>

XENAKIS, Alexandros; LOUKIS, Euripidis. An investigation of the use of structured e-forum for enhancing e-participation in parliaments. *International Journal of Electronic Governance*, [S. l.], v. 3, n. 2, p. 134, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1504/IJEG.2010.034092>.

YILDIZ, Mete; SUMBAS, Ahu; DEDE, Kadir. Online Presence of the Members of the Turkish Parliament. *In: E-Parliament and ICT-Based Legislation. [S. l.]: IGI Global, 2012. p. 164–179. Disponível em: <https://doi.org/10.4018/978-1-61350-329-4.ch010>*

ZITTEL, Thomas. Political representation in the networked society: the Americanisation of European systems of responsible party government? *The Journal of Legislative Studies, [S. l.], v. 9, n. 3, p. 32–53, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/1357233042000246855>*

Capítulo 3

Democracia Híbrida: Novas Possibilidades de Democratizar a Democracia

André Rehbein Sathler

Malena Rehbein Sathler

1 Introdução

A democracia digital se tornou um tema presente e urgente, dadas suas possibilidades como elemento minimizador da crise ou déficit de representação espalhada pelo mundo, pela via da valorização da participação popular nas decisões. Segundo Amartya Sen, Prêmio Nobel de Economia, um dos atributos pouco explorados da democracia é a sua capacidade de “enriquecer o debate fundamentado através das melhorias de disponibilidade informacional e da factibilidade de discussões interativas” (SEN, 2011, p. 15). Os instrumentos da democracia digital, justamente, aprofundaram de forma exponencial a disponibilidade informacional – a despeito de toda assimetria de oferta e da qualidade das informações –, e tornaram tecnicamente factíveis – o que não significa que sempre aconteçam – discussões interativas abrangendo grandes massas geograficamente dispersas. Portanto, segundo o marco teórico enfatizado por Sen (2011), o elemento digital agrega capacidades à democracia, enriquecendo-a e fazendo com que sua vivência, por parte dos cidadãos, seja mais ampla.

Partimos de algumas reflexões sobre a democracia digital na atualidade para propor um aprofundamento de suas práticas e possibilidades – por meio de três novos instrumentos –, sem considerá-la, contudo, como contraponto antagônico à democracia representativa, antes indicando complementaridades (POGREBINSKI; SANTOS, 2011), prevendo uma hibridização crescente entre os modelos.

A inquietação subjacente ao presente ensaio é a percepção da necessidade de adequação das instituições da democracia representativa a uma realidade em transformação a partir do acelerado progresso técnico e da erosão

dos padrões de relações políticas até agora prevalentes. Ainda não é possível se ter clareza quanto a qual será o ponto de chegada das transformações tecnológicas, das inovações institucionais e, portanto, das condições de sociabilidade e de coesão social que advirão, o que contribui para a sensação de angústia. O paradigma da hibridização lança os olhos sobre desenvolvimentos que não se constituam ruptura com a democracia representativa, apesar de alguns dos instrumentos terem potencial de inovação disruptiva, no sentido atribuído por Christensen (2011).

Vamos, primeiramente, analisar o ponto de partida, que é a configuração atual, abrangendo o quadro geral e a dimensão específica referente aos parlamentos. Em seguida, descortinamos nossa visão de transformação do cenário atual, via hibridização, destacando particularmente três possibilidades de mudanças disruptivas.

2 De onde partimos: democracia digital, participação e engajamento

Os fenômenos da transparência, da participação e da *accountability* ganharam relevância no bojo da discussão dos dilemas da representação e da necessidade ou não de maior participação política. Embora a tensão entre democracia representativa e participativa já seja antiga, ela tomou novas proporções na contemporaneidade em função da maior complexificação social em um contexto de onipresença das tecnologias digitais de informação e comunicação.

O dilema entre representação política e participação social nos regimes democráticos não é de hoje no mundo todo (BOBBIO, 2005; MOUFFE, 2000; PATEMAN, 1970; AVRITZER, 2000; NOGUEIRA, 2011). Ele se expressa, basicamente, entre as opções supostamente excludentes da substituição da democracia representativa pela participativa, ou de um arranjo entre elas.

Vindo da tradição teórica arraigada no conceito de soberania popular, a participação é considerada um instrumento de legitimação e fortalecimento das instituições democráticas e de ampliação dos direitos de cidadania (AVELAR, 2004). Entretanto, não há consenso quanto à forma de se exercer da participação. Duas vertentes – a democracia deliberativa e a democracia participativa – consideram-na de forma diferente. Na deliberativa, a participação acontece por

meio do debate racional, com uso da capacidade argumentativa, para chegar-se a um consenso em relação a determinado tema, com capacidade para influenciar a ação de representantes. Não se trata de uma participação direta na decisão, mas no processo de discussão, que tem mais valor, inclusive, que o resultado.

Para que o processo deliberativo aconteça, publicidade, reciprocidade e *accountability* passam a ser aspectos fundamentais (GUTMANN; THOMPSON, 1996). Em função disso, a transparência passa a ser um dos principais expoentes e se destaca nas discussões atuais sobre democracia, concretizando-se em várias ações recentes de busca de maior acesso à informação e instauração de instrumentos de governo/parlamento aberto. A publicidade, que depende da transparência, pode estimular e viabilizar a participação social e política, já que as informações que se tornam públicas podem gerar reações dos representados de maneira a interferir no processo decisório. Nos termos de Sen (2011), visibilidade da informação gera capacidade deliberativa. Da mesma forma, estimulados pela visibilidade das manifestações da sociedade civil, os representantes podem definir ou reconfigurar suas estratégias políticas de atuação em suas bases eleitorais ou suas táticas de atuação nas atividades parlamentares (debates, votações, discursos etc.).

Em outra perspectiva, a democracia participativa, por sua vez, defende a participação direta nas decisões da esfera política. Desde Rousseau, passando por aqueles que se inspiram em sua obra (PATEMAN, 1970; BARBER, 2003), defende-se participação direta desde níveis básicos de relação social, como os trabalhos em indústrias, por exemplo, como forma de educação para participação na vida política em todas as esferas.

Atualmente, alguns autores se colocaram em uma vertente intermediária dessa discussão (URBINATI; WARREN, 2008; URBINATI, 2005, 2013; DRYZEK; LIST, 2003; AVRITZER, 2007; LAVALLE *et al.*, 2006) com a visão de que participação não exclui representação. Essa perspectiva parte do princípio de que não haveria uma crise na democracia representativa, mas, sim, na representação em si (GOMES, 2011), ou, especificamente, problemas em aspectos da representação que lhe seriam inerentes, daí chamarem-se déficits de representação (FUNG; COHEN, 2007).

Nesse contexto, autores como Urbinati (2005, 2013) defendem uma ampliação do conceito de representação, incluindo a participação no que ela chama de representação negociada ou democracia circular, como uma forma de recriar e aprimorar o sistema atual. Os representantes devem poder ser julgados sempre e não somente ao final de seus mandatos, porque a representação acontece como ato contínuo e não como delegação de voto. Em decorrência disso, haveria um canal dialógico sempre aberto entre parlamento e sociedade, com legitimação para modificar decisões e/ou projetos.

É nesse cenário que podemos situar contemporaneamente a democracia digital. No ambiente das novas tecnologias digitais, a democracia digital vem viabilizar instrumentos democráticos de participação (COLEMAN; BLUMER, 2009; SAMPAIO, 2010; MARQUES, 2008), como aqueles que serão apontados neste capítulo. Dando possibilidades mais amplas para dar forma ao processo participativo, visto como um potencial complemento ou aprimoramento do sistema representativo.

Por certo que isso não significa menosprezar os problemas já apontados na chamada democracia digital, ou simplesmente no uso da internet para formação e informação política, tais como informação política pouco qualificada, desigualdade de acesso, cultura política, predomínio de atuação dos meios de comunicação de massa como autoridades no ambiente virtual, excesso de controle e ciberameaça (GOMES; MAIA, 2008), e redução da política à estética do espectador de redes sociais, o que Urbinati (2013) chama de democracia ocular.

Na democracia digital, a disponibilidade de informações e dados livremente tratáveis (dados abertos) são matéria-prima para o desenvolvimento de processos de compreensão da ação estatal em um nível superior. Aplicações criadas de forma participativa e colaborativa ampla, com a participação de parlamentares, de funcionários do Legislativo, cientistas políticos, *hackers* e cidadãos de forma geral, podem aproveitar melhor o potencial de utilização dos dados legislativos, disponibilizando novas visualizações, amigáveis ao usuário, que facilitam a compreensão do processo político. Outros aplicativos, com o uso de robôs que rodam em cima dos dados abertos, propiciam a realização de auditorias permanentes, tornando o processo de *accountability* dinâmico e interativo. Essa tendência

deve ampliar-se à medida que órgãos públicos de várias partes do mundo têm viabilizado iniciativas cívicas para fomentar o desenvolvimento colaborativo com vistas a gerar mais eficiência no resultado final de aplicações de transparência (EYLER-WERVE; CARLSON, 2012). Tais iniciativas são realizadas em diferentes formatos, a exemplo de maratonas *hackers*, *hackdays*, concurso de ideias e aplicativos e outras similares.

Em apertada síntese, as tecnologias digitais de informação e comunicação deram materialidade à democracia digital, ao descortinarem possibilidades de efetivação da participação outrora obstaculizadas pelo meio técnico disponível. Tal qual ocorreu com a *Web* de uma forma geral, entretanto, a democracia digital atravessa um momento de superação da mera réplica virtual de instituições físicas (i.e., os primeiros sites de comércio eletrônico eram como vitrines virtuais, oferecendo poucas funcionalidades aos usuários) e ingresso em uma fase de reais transformações ocasionadas pelo uso e pela absorção social dessas tecnologias.

2.1 Parlamentos Digitais

Parlamentos, como ‘núcleo operacional’ predominante na democracia representativa, podem contribuir fortemente para o aumento de transparência do processo legislativo em várias frentes: a) a publicação de informações em qualquer formato em seus portais; b) a disponibilização de dados abertos; c) a realização de ações cívicas colaborativas que fomentem o uso desses dados abertos; d) criação de espaços e processos permanentes de uso e aplicação sustentável de ações de transparência, tais como o estabelecimento do Laboratório Hacker da Câmara dos Deputados.

O parlamento brasileiro, por sinal, é comumente apontado como referência na adoção de instrumentos de democracia digital. Há instrumentos de participação que vão desde comentários em notícias dos veículos de comunicação da Câmara dos Deputados e participação em programas televisivos da TV Câmara, até a possibilidade de interferir diretamente no processo legislativo por meio do Portal e-Democracia (FARIA, 2012), criado em 2009, em que são abertos fóruns e desenvolvidas ferramentas wikis para discussão de propostas legislativas que deverão ser consideradas na elaboração de leis.

A internet é um fenômeno global, mas cada parlamento se apropria da rede de uma forma específica. A forma como as tecnologias digitais de informação e comunicação (outrora chamadas NTICs) se desenvolvem e são utilizadas depende de características individuais de cada Parlamento, conforme argumentado por Leston-Bandeira (2007). Pesquisas sobre os parlamentos digitais se tornaram uma subárea do tema Democracia Digital, propiciando diferentes vertentes de análise: 1) da gestão institucional, com a tecnologia possibilitando a agilização de fluxo de informações e de tomada de decisões; 2) da deliberação, com a tecnologia favorecendo participação cidadã no processo de discussão e tomada de decisões de forma mais direta, em temas debatidos no parlamento; 3) da *accountability* e da responsividade, com a tecnologia possibilitando o caminho dialógico de prestação de contas após manifestação da sociedade e de deliberação (FRICK, 2004, p. 7-9); 4) da participação, com a tecnologia propiciando formas mais rápidas, fáceis e intuitivas de envolvimento e engajamento do cidadão com o processo legislativo.

Tendo por foco o parlamento brasileiro, encontramos instrumentos de democracia digital nas quatro esferas acima elencadas. Tanto para facilitar o processo de comunicação e de sua gestão institucional, tendo como base a transparência (ligada a *accountability*) de acesso a dados, quanto para estimular, ainda de forma incipiente, a participação cidadã, tanto em discussões mais abertas quanto em detalhes de redação das leis. Existem vários canais de participação direta e digital nas Casas Legislativas, como o e-Democracia, da Câmara dos Deputados, que promovem audiências interativas, discussões sobre relatórios, chamadas para ajudar na redação de leis. Há, ainda, mecanismos para falar diretamente com deputados, *chats* e redes sociais para interface com a sociedade.

O maior problema, atualmente, é sistematizar o que vem da sociedade para, de fato, subsidiar o trabalho legislativo e dar caráter responsivo ao processo que deve ser de comunicação pública, portanto dialógico. Engajar os parlamentares neste processo era algo que se caracterizava como algo muito difícil até as eleições de 2018, quando foram eleitos diversos candidatos com base em uso massivo de redes sociais.

Ainda se tratando de desafios para os parlamentos na democracia digital, Simon, Bass, Boelman e Mulgan (2017) propõem dez campos de atuação e investigação:

- Prestar informações aos cidadãos - notificar os cidadãos ou aumentar o seu acesso aos debates em andamento;
- Enquadrar questões - possibilitar que os cidadãos aumentem sua consciência sobre questões específicas e estabeleçam a agenda para o debate público;
- Receber informações dos cidadãos - criar oportunidades para que os cidadãos compartilhem informações sobre problemas específicos, ou compreenderam tanto as necessidades individuais quanto as tendências;
- Receber ideias dos cidadãos - permitir que os cidadãos possam compartilhar suas ideias quanto a soluções para questões públicas;
- Receber colaboração dos cidadãos - desenvolver plataformas ou aplicativos para que as pessoas possam contribuir com sua expertise;
- Possibilitar deliberação aberta - desenvolver plataformas ou ambientes que permitam aos cidadãos participarem das deliberações;
- Permitir colaboração na elaboração das propostas - possibilitar que os cidadãos gerem, desenvolvam e emendem propostas específicas, seja individualmente, seja coletivamente;
- Possibilitar o escrutínio cidadão às propostas existentes - permitir que os cidadãos possam fiscalizar as propostas em andamento;
- Permitir a tomada de decisão cidadã - criar instrumentos que possibilitem aos cidadãos tomarem decisões, por exemplo, através de referendos online ou deliberações em processos de orçamento participativo;
- Permitir e incentivar o monitoramento público - providenciar informações sobre as políticas públicas em andamento, sua implementação, o processo decisório e os resultados, de modo a possibilitar que os cidadãos exerçam um nível adequado de monitoramento e avaliação.

Avançar nessas áreas seria o caminho para os parlamentos reduzirem a assimetria das expectativas (diferença entre o que o público deseja de sua representação e o que a representação efetivamente entrega). Pesquisa feita pelo parlamento britânico (DIGITAL DEMOCRACY COMMISSION, 2015)

demonstrou como os instrumentos de democracia digital podem ser utilizados com esse objetivo, e identificou as principais questões que as pessoas apresentavam ao parlamento, que podem ser assumidas como indicativos de problemas na representação. São elas: a) as pessoas se importam com questões, não com política; b) as pessoas querem que o parlamento se expresse em linguagem simples; c) as pessoas não querem ser bombardeadas com informação; d) as pessoas desejam entender o funcionamento do parlamento para que possam participar de forma mais efetiva; e) as pessoas não têm tempo para ler documentos muito extensos; f) as pessoas querem que o parlamento vá até elas; g) as pessoas querem diálogos genuínos; h) as pessoas querem saber o que está se passando. Os instrumentos de democracia digital têm potencial para alterar as formas de os parlamentos responderem de modo efetivo a essas questões.

O parlamento brasileiro participa do programa internacional *Open Government Partnership*, lançado em 2011 para fornecer uma plataforma de auxílio aos governos nacionais empenhados em se tornar mais abertos e responsivos à sociedade. A adaptação aos princípios da *Open Government Partnership* levou ao Parlamento Aberto. O Brasil também faz parte da Declaração para a Abertura Parlamentar, assinada em 2012 por 53 países, com vistas a incentivar a abertura de seus parlamentos por meio do acesso à informação sobre a atividade parlamentar, promovendo transparência e facilitando processos de interação da sociedade com o parlamento, conforme apresentado no primeiro capítulo deste livro.

O primeiro passo desse processo foi ampliar a transparência de suas informações, para em seguida viabilizar a manifestação da sociedade por meio digital. O segundo passo, o desafio maior por que passa a instituição neste momento, é conseguir ser responsiva às manifestações que a sociedade tem enviado, dando *feedbacks* a dúvidas, pleitos, críticas e demais demandas, com participação dos parlamentares também.

3 Democracia híbrida, Participação e Engajamento

A partir desta seção, temos como foco a busca por transformações na essência da democracia representativa, por meio da incorporação de instrumentos de democracia digital, com genuína abertura a aspectos inéditos das possibilidades tecnológicas. O incômodo vem de uma interrogação postulada

há décadas por McLuhan, refletindo sobre transformações tecnológicas: “estamos apenas tentando ajustar as velhas coisas à nova forma, em vez de perguntar o que é que a nova forma vai fazer a todos os pressupostos que tínhamos anteriormente” (McLUHAN; STAINES, 2005, p. 70). Ou seja, quando a democracia digital deixará de ser uma nova veste para um corpo velho para ser um corpo novo com vestes novas.

Aristóteles já se preocupava com a autenticidade da participação, quando alertava que “uma parte não é apenas parte de alguma coisa, mas pertence inteiramente a ela” (ARISTÓTELES, 2004, p. 149). Para o filósofo, “é bom aprender a obedecer, tanto quanto comandar, e creio que podemos dizer que a virtude do cidadão é exatamente esta: saber bem como governar e como ser governado” (ARISTÓTELES, 2004, p. 218). A visão esboçada *in limine* pelo estagirita remete à superação da participação como uma compensação às pessoas diante das formas distantes do funcionamento do governo representativo em larga escala. O cidadão ateniense tinha noção do que seu voto significava. Usualmente, decidindo sobre questões de guerra e paz, sabia que, sendo aprovada a primeira, ele estaria na linha de frente pouco tempo depois. Quando ocorre o distanciamento das instituições decisórias, com a instauração do sistema representativo, o cidadão não consegue enxergar o resultado concreto de sua participação pelo voto somente. Esse resultado se torna abstrato e ocorre alienação. A noção de participação em uma democracia direta, esboçada por Aristóteles, vai muito além da abertura de espaços de expressão da opinião e disponibilização informacional. Ela abrange a participação efetiva no processo deliberativo, com assunção direta, *ex post*, das consequências das decisões tomadas, em um processo diárquico de opinião e decisão (URBINATI, 2013).

A frustração decorre da redução da importância política que toca, distributivamente, a cada indivíduo. Além disso, causa perda de aprendizagem coletiva quanto aos aspectos teleológicos da cidadania. O exercício contínuo dos direitos políticos, com a discussão diária dos negócios de Estado, as discussões, os conciliábulos, todo o cortejo e movimento das facções, agitações necessárias, que se verificavam na vida dos atenienses produziam aprendizado constante. Nos termos de Constant (1819), essa era a ‘liberdade dos antigos’, a participação ativa e constante do poder

coletivo. Os cidadãos sentiam que exerciam uma influência real e, assim, desfrutavam de um forte prazer pessoal com a consciência de sua importância social. Segundo Veyne (2015) “essa compensação já não existe para nós. Perdido na multidão, o indivíduo quase nunca percebe a influência que exerce. Sua vontade não marca o conjunto; nada prova, a seus olhos, sua cooperação” (VEYNE, 2015, p. 252).

Na mesma linha, segue John Stuart Mill, curiosamente um dos primeiros teóricos do sistema representativo. Ele argumenta que a participação política elevava em muito o caráter e o conhecimento do ateniense médio e ressalva o caráter salutar dos processos participativos:

[...] mais salutar ainda é o papel moral da instrução proporcionada pela participação dos cidadãos quaisquer, embora raramente nas funções públicas. Vê-se convocado, enquanto assim se ocupa, a ponderar interesses que não são os dele; a guiar-se, no caso de pretensões contraditórias, confirme regra diferente de suas parcialidades particulares; a aplicar, em cada caso, princípios e máximas que têm por motivo de existência o bem público; e encontra geralmente associados a ele na mesma obra espíritos mais familiarizados do que o dele com ideias e operações, cujo estudo deverá fornecer-lhe razão ao entendimento, e estímulo ao sentimento em apoio do interesse geral (MILL, 1983, p. 111).

Pela participação, o indivíduo sai do autointeresse e abandona a postura do *Homo oeconomicus* (exclusividade do interesse individual, confrontado competitivamente ao interesse de terceiros). Essa constatação o levou a concluir que

[...] é evidente que o único governo capaz de satisfazer inteiramente todas as exigências do estado social é aquele em que o povo todo participe; que é útil, qualquer participação, mesmo nas funções públicas mais modestas; que a participação deverá ser por toda parte tão grande quanto o grau geral de melhoramento da comunidade o permita; e que é de se desejar, como situação extrema, nada menos do que a admissão de todos a uma parte do poder soberano do Estado (MILL, 1983, p. 49).

Por meio da discussão e da ação política coletiva, os cidadãos transcenderiam suas esferas privadas e conseguiriam ser parte, no sentido aristotélico, da coletividade. Tomamos esse resgate dessas perspectivas históricas valorizadoras da participação como prelúdio à proposta de sua reinserção na contemporaneidade, de forma não antagônica, porém complementar, à institucionalidade da democracia representativa. Como Mill ressaltou, ‘o grau geral de melhoramento da comunidade’ já permite que avancemos em novos territórios, por nós construídos.

Toda realidade é construção e o ser, no presente, tornou-se uma corporeidade imersa em relações sociais de construção de significados e sentidos para o viável. Os modelos de leitura do real passam a ser dados pelo complexo processo criativo e construtivista propiciado pelas interações entre o real e o virtual. O mundo euclidiano, racional, de espaço contínuo e homogêneo, encontra-se diante da necessidade de “enfrentar o desafio eletrônico de sua própria irrelevância e superfluidade” (McLUHAN; STAINES, 2005, p. 43). Nos termos propostos por McLuhan e Staines (2005), antecipados também por Innis (1991), as tecnologias digitais criam um ambiente ativo, um processo e não um invólucro. Assim, o ambiente “é uma ação e atuará sobre os nossos sistemas nervosos e nas nossas vidas sensoriais, modificando-os por inteiro” (McLUHAN; STAINES, 2005, p. 129). Não ficaremos, pois, na superficialidade do uso dessas tecnologias como forma de facilitação da expressão da opinião e acesso às informações, com a participação tão somente agregando uma camada a mais de legitimidade aos sistemas representativos tradicionais.

As mentalidades já não são construídas exclusivamente nas ruas, nos cafés e nos parques. Cada vez mais, o intercâmbio de ideias e a moldagem da consciência pública acontece nos meios digitais (SUNSTEIN, 2017). O advento do ambiente mundial de informação simultânea e instantânea significou um deslocamento espacial do humano, do espaço euclidiano para o que Castells (2003) chamou de espaço de fluxos. O espaço cujo *centro está em toda a parte e cujas fronteiras não estão em parte alguma*. Mais uma vez, de forma visionária, McLuhan antecipou esse espaço como aquele que “nos leva do mundo da continuidade lógica e da estabilidade conectada para o mundo do espaço-tempo da nova

física, no qual o vínculo mecânico é o intervalo tátil ressoante onde não existem conexões, mas apenas contatos” (McLUHAN; STAINES, 2005, p. 230). Numa antecipação do que viria a ser nomeado como modernidade líquida por Baumann (2003), em que nada foi feito para durar e em que os efeitos podem ser diferentes de acordo com a situação.

Essa perspectiva dialoga com a teoria participativa de Pateman (1970), que pressupõe o máximo de *input* possível (participação como entrada), deliberações como saídas e o elemento sistêmico de *feedback* sendo compreendido como o desenvolvimento das capacidades sociais e políticas de cada indivíduo. Se o cidadão é parte genuína da sua comunidade política, desenvolve-se junto com o todo: ele se reflete no ambiente, e o ambiente nele se refrata. Trata-se, aqui, da inserção autêntica do processo de participação na vida do cidadão, como forma de reduzir o espaço entre a vida cotidiana e o funcionamento das instituições políticas, um dos elementos de desencantamento com as instituições da democracia representativa.

O fato de que as tecnologias digitais não tenham, ainda, estimulado a criação de novas formas ou modelos de democracia – ainda que já estejamos caminhando para um parlamento aberto e isso seja um ponto fundamental – é surpreendente, uma vez que política é sobre ideias. Ou, melhor, sobre o confronto de diferentes grupos de ideias (ideologias), a respeito de qual é o melhor projeto de sociedade. Confrontar ideias envolve testá-las, desafiá-las e aperfeiçoá-las por meio da discussão, do debate e da apresentação de evidências, como forma de persuadir terceiros quanto aos méritos de cada ideia. Todos esses são elementos informacionais por natureza, ou seja, capazes de se aproveitar ao máximo do uso das tecnologias. Porém, há sempre um intervalo temporal envolvido entre o lançamento de uma tecnologia, sua apropriação pela sociedade e os grandes impactos no mundo real – entre o lançamento do automóvel e a construção do gigantesco complexo viário das grandes metrópoles passaram-se algumas décadas (em que se pese a contínua redução desses atrasos temporais no caso da adoção social das tecnologias digitais de comunicação).

A expectativa é quando os instrumentos digitais representarão alterações, de fato, no funcionamento da democracia representativa: suas instituições

básicas, processos e estruturas de governança. No cerne desse funcionamento básico, estão os parlamentos, como espaços centralizados de decisão política, com poucas entradas dos cidadãos (SIMON; BASS; BOELMAN; 2017). Por democracia híbrida, qualificamos a democracia representativa enriquecida pela prática cidadã efetiva por meio das referidas tecnologias. Recuperando os termos aristotélicos, a participação somente será bem-sucedida quando os cidadãos perceberem que há valor em sua contribuição, inclusive no que concerne à sua capacidade real de influenciar e moldar as decisões – ser parte.

Simon, Bass e Boelman (2017, p. 85) apontam para três tipos de legitimidade em democracias, também em uma perspectiva sistêmica: legitimidade das entradas (as estruturas governativas e os processos devem refletir e ser responsáveis à vontade do povo); legitimidade das saídas (as ações decididas devem buscar prover soluções para os problemas enfrentados pelas pessoas, de modo a promover o bem-comum); legitimidade do processo (justiça, transparência, inclusão, efetividade de custo do processo em si). Os instrumentos disponibilizados pela democracia digital até aqui propiciaram preponderantemente um reforço à legitimidade das entradas – miríade de canais para envio de sugestões e até proposição de alterações no texto dos projetos de lei. Não há, contudo, compromisso com as saídas e com o processo, em si. A evolução da democracia digital requer, para aqueles autores, saber compreender as nuances da democracia e do que se entende como participação, ou seja, ter clareza com relação aos objetivos de curto e longo prazos e também quanto aos modos de engajamento (SIMON; BASS; BOELMAN; 2017).

Democracia híbrida implicará cada vez mais em coprodução da coletividade, sobretudo no que tange às escolhas normativas (produção legislativa). Possibilitada pelas tecnologias, a marca característica desse novo sistema é a colaboração entre grandes grupos de cidadãos, envolvendo milhões de pessoas, para a produção de novas normatividades, em paralelo e simultaneamente aos órgãos representativos tradicionais. Desde a sua essência, a democracia híbrida oferece uma oportunidade para mais cidadãos se engajarem em práticas que permitam o compartilhamento de sua experiência pessoal com efeitos sobre a produção legislativa. É um modelo de produção social que transcende a separação entre esfera pública e esfera estatal.

Espera-se, com a democracia híbrida, que ocorra uma desconcentração do processo decisório, com a população sendo realmente engajada às decisões pela manifestação de oportunidades reais de ação com autoridade, ao invés de somente a reboque das casas legislativas. Uma primeira vantagem, autoevidente, é o ganho informacional. Dado que o conjunto dos cidadãos apresenta grande variabilidade em termos de criatividade, experiência, *insight*, motivação e disponibilidade, sua participação efetiva no processo decisório pode contribuir para qualificar a atuação dos representantes. Ao restringir as escolhas normativas aos representantes, a sociedade perde quantidades fenomenais de informação dos cidadãos¹, que, de outro modo, por sua participação no próprio processo, geram informação mais texturizada e dinamicamente atualizada em tempo real.

Evidentemente, cada novo instrumento proposto traz em si valores próprios, desenvolvidos em sintonia com as configurações respectivas do instrumento. Na interação com as características sociais, políticas, econômicas e culturais dos contextos em que estão inseridos, os instrumentos podem produzir resultados enviesados de uma forma ou de outra. Ou seja, é preciso compreender que os sistemas e os dispositivos técnicos são tão parte da vida política e moral quanto as leis e as instituições. De fato, encontramos-nos em um momento que requer novas visões e conceitos: “as próximas décadas serão, portanto, caracterizadas por um intenso exame de consciência e pela formulação de novos modelos sociais e políticos” (HARARI, 2018, p. 37). Na medida em que a esfera pública se fizer mais presente nas estruturas da democracia representativa, a exclusão em relação a elas se tornará exclusão da cidadania; em termos concretos, a exclusão política e cultural da sociedade civil. Reconfiguram-se os direitos políticos e sociais em direitos de acesso às estruturas da democracia híbrida e de participação efetiva no processo decisório.

A visão de democracia híbrida aproxima-se da visão de *Wiki Government*, apresentada por Noveck (2009). Seu modelo também implica uma transcendência em relação às propostas usuais de *crowdsourcing* (como agregação de respostas individuais em uma determinada rede), rumo a um modelo de produção por

1 O voto, seja do eleitor ou do representante, é extremamente pobre em informação, nos termos da teoria matemática da comunicação. Um voto é 0 ou 1, o equivalente a um bit de informação.

pares com intencionalidade e esforço compartilhado. A diferença talvez se encontre no fato de que a proposta de Noveck (2009) centre-se mais no aperfeiçoamento dos resultados (legitimidade das saídas), ao passo que os instrumentos de democracia híbrida ora postulados tenham por foco o processo (legitimidade do processo). Por analogia, essa seria uma democracia *open source*, com código-fonte disponível a aperfeiçoamentos por todos.

Para Noveck (2009), a maior parte do conhecimento está fora das instituições da democracia representativa e a participação colaborativa vai combinar participação voluntária com coordenação central:

[...] essa é a ideia central do Wiki Government: que a democracia legítima e a governança efetiva no século XXI requer colaboração. Em uma era tecnológica anterior, os países organizaram o poder em estruturas representativas com decisores profissionais. Por conta dos altos custos de coordenação, a participação pública na governança acontece apenas periodicamente, na cabine de votação, para escolher os seus representantes (NOVECK, 2009, p. 14, tradução nossa²).

Para a autora, as instituições da democracia representativa concentram o poder decisório nas mãos de poucos (representantes), com as práticas administrativas sendo construídas em torno da crença de que os representantes sejam os melhores agentes para a tarefa de traduzir mandatos legislativos amplos em decisões normativas específicas em prol do interesse público. Essa seria uma das razões, ainda segundo Noveck (2009), para o deslocamento do poder para a burocracia – a crença de que somente os servidores públicos profissionais teriam a imparcialidade, a expertise e os recursos necessários para operarem a política pública. Em uma crítica mais ácida, chamou essa postura de *fetichismo institucional*.

² "This is the core idea of Wiki Government; namely, that legitimate democracy and effective governance in the twenty-first century require collaboration. In an earlier technological age, this country organized power in representative structures with professional decisionmakers. Because of the high costs of coordination, the public participated in governance only once a year, at the polling booth its representatives."

O *Wiki Government* ampliaria as possibilidades de colaboração por parte dos cidadãos, para além da participação, transformando a democracia em uma prática conversacional, que poderia ser aperfeiçoada por meio de técnicas de visualização que ajudariam a criar o senso de comunidade, mais do que por meio de perguntas e respostas direcionadas aos cidadãos. Mas, em um verdadeiro processo diárquico, que caracteriza a democracia representativa, o processo de formação da opinião é fundamental para a decisão (URBINATI, 2013). Para isso, obviamente os mecanismos digitais precisam ser mais do que reprodutores da democracia ocular, baseada na estética televisiva, onde a conversa é substituída pelo gosto estético e pelo mero julgamento moral.

Conforme Noveck reconhece, a visão otimista ainda é protética, com os instrumentos de participação sendo concebidos como próteses que tornam as instituições da democracia representativa mais inteligentes e efetivas. A democracia híbrida pretende disponibilizar novos instrumentos, capazes de criar interferências, abrindo o campo do possível ao desenvolver formas inovadoras de ser e estar no mundo. Hibridização lembra também mixagem, pós-realidade, conjugação da realidade virtual, realidade ampliada, televisão, telepresença, redes sociais como elementos dessa realidade mixada, na qual o artificial predomina e as pessoas são sobrepostas a conteúdos. Para aqueles que acompanham a literatura sobre democracia, podemos dizer que é a passagem do *bowling alone* para o *clicking together*³.

3.1 Parlamentos híbridos

Para além dos parlamentos digitais, vislumbra-se a configuração de parlamentos híbridos, com a incorporação de mais instrumentos de democracia direta, com base no uso de tecnologias digitais, como forma de *democratizar a democracia*, além de instaurar mais efetividade à participação, com a abertura da própria estrutura de tomada de decisão, dando fim de vez à ideia de mandato independente. É um movimento também de quebra de monopólio da especialização dos representantes e de informalização da jurisdição.

3 Jogo de palavras com o título do livro de Robert Putnam, *Bowling alone*, de 2000.

Reflete-se, ainda, na proposta, uma superação da dimensão do mero relacionamento (privado), presente em muitos dos instrumentos ditos participativos, e instauração da participação em seu caráter genuinamente público. Partindo-se de melhorias na disponibilidade informacional e presumindo-se a factibilidade de discussões interativas, caminha-se para fortalecer três pontos-chaves da democracia: a participação política, o diálogo e a interação pública (SEN, 2011, p. 361).

Algumas propostas que associam de forma ingênua as possibilidades abertas por novas tecnologias ao exercício da democracia direta, todavia, não contribuem para o debate. A democracia representativa, para lembrarmos os dizeres de Winston Churchill, ainda é o menos pior dos regimes políticos. A complexificação do mundo e a vasta diversidade de pautas a serem enfrentadas pelos corpos políticos reafirmam a necessidade de haver políticos profissionais, dedicados em tempo integral ao estudo e deliberação das matérias. Os Parlamentos, nessa acepção, são como sistemas especialistas imaginados por Giddens e colegas (2012), uma instituição com competências e capacidades únicas, com objetivos específicos, sem a qual as sociedades na modernidade são incapazes de se desenvolver adequadamente.

Não se trata, portanto, de desafiar a democracia representativa. Antes, busca-se seu aperfeiçoamento, com a criação de outros instrumentos de democracia direta, ou, em outros termos, adiciona-se democracia à democracia representativa, como forma de mitigar a crise da democracia representativa e o sentimento de orfandade da sociedade. Na sequência, passamos à sugestão de instrumentos híbridos como possibilitadores da democratização da democracia.

3.1.1 O veto popular

Entre os princípios axiológicos fundamentais da República Federativa do Brasil, estatuídos no primeiro artigo da Constituição, está aquele de que: “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 2008). A essencialidade do Parlamento como elemento organizativo da democracia brasileira, em suas funcionalidades técnicas, representativas e políticas, deve ser preservada.

Já a possibilidade de exercício direto do poder pelo povo é ampliada para além dos instrumentos clássicos – plebiscito, referendo, iniciativa popular – já insculpidos no texto constitucional.

O veto popular consiste na possibilidade de recusa da população à nova legislação. Após aprovada uma proposição e antes da sanção ou veto por parte do Presidente da República, esta ficaria, por uns dias, sujeita a veto popular. O instrumento funcionaria como uma espécie de referendo automático reverso, ou seja, a sociedade teria sempre à sua disposição a possibilidade de se manifestar contra as propostas aprovadas pelas casas legislativas.

Na perspectiva de não confronto com as instituições da democracia representativa, existiria uma ‘cláusula de barreira’ – por exemplo, uma proposição seria vetada se mais da metade do eleitorado assim se manifestasse. Desse modo, a concorrência com as casas representativas seria mitigada pela necessidade de uma grande arregimentação de eleitores para vetar determinada proposição.

3.1.2 O Deputado Virtual

Outra possibilidade nova de exercício da cidadania seria o voto popular nas proposições legislativas. A população, acompanhando diretamente as discussões e os debates no Parlamento, poderá manifestar-se também, por meio de voto nas matérias, exercido através do uso dos recursos digitais, que já dispõem de mecanismos suficientes para garantia da confiabilidade e autenticidade dos votos à distância. A cada um milhão de votos consignados por essa via, seria computado um voto no Parlamento. A existência dessa “cláusula de barreira” é necessária justamente para evitar que esse instrumento de democracia direta não venha a concorrer com a democracia representativa. Considerando-se um universo de 144 milhões de eleitores, por exemplo, poder-se-ia chegar a um máximo de 144 votos populares diretos, o que não representaria nem a metade do quórum total da Câmara dos Deputados atualmente, que é de 513 deputados, considerando-se aqui a situação do Brasil.

A viabilidade técnica da proposta pode ser vislumbrada de forma simples, por analogia, comparando-se com as votações massivas organizadas por programas de auditório e *reality shows*. Evidentemente, no caso da votação

digital em projetos de lei, a tramitação deles deverá se revestir de mais formalidade nos seus passos regimentalmente definidos, de modo a assegurar a efetividade da participação. A comunicação dos assuntos em pauta, suas implicações, seus pontos de vista, precisará ser mais abrangente. Os textos dos projetos de lei teriam que realmente ser disponibilizados com antecedência. De qualquer modo, a dinâmica acelerada que às vezes acontece no processo legislativo confunde até mesmo os deputados, sendo comuns os casos de representantes inquirindo seus pares ou assessores sobre o que está sendo votado e como deve ser o seu voto.

Não se trata de antepor representantes e representados em uma disputa de poder. Antes busca-se permitir nova forma de expressão política da vontade popular, inédita no mundo e compatível com os incríveis desenvolvimentos tecnológicos vivenciados pela sociedade contemporânea, sem que se perca aquilo que é marca essencial das democracias representativas: a existência de uma assembleia política especializada e dedicada em tempo integral à produção legislativa, escolhida por meio de processo eleitoral e guardando representatividade com relação à sociedade.

A possibilidade de os representantes – em quantidade de 513 – facilmente suplantarem os votos diretos – que, em sua possibilidade máxima, seriam de 144 – é poderoso anteparo para justamente evitar os excessos e os problemas comumente associados à possibilidade da democracia direta, tal como o fenômeno da volubilidade das massas. Não obstante, a existência do voto popular direto no Parlamento poderá ser um poderoso sinal para os parlamentares quanto aos desejos da população, contribuindo para minimizar o gap entre representantes e representados e, portanto, para mitigar os déficits democráticos.

A introdução do voto popular direto no Parlamento tem o condão de produzir efeitos colaterais benéficos, como um maior engajamento cívico nas questões políticas e um maior acompanhamento da população com relação aos temas que estão em discussão no Congresso. Essa participação ampliada, sem dúvida, faria a discussão da política mais presente nos lares de todos, com reflexos positivos para a coletividade.

3.1.3 Iniciativa Popular Facilitada

A Comissão de Legislação Participativa (CLP) da Câmara dos Deputados é uma iniciativa interessante. Todavia, sua efetividade tem sido baixa,

com uma pequena quantidade de sugestões de legislação que se converteram em leis. Há muito espaço para que a CLP se torne um canal mais democrático de abertura da Câmara dos Deputados para a cidadania.

O direito de petição é clássico e existe antes mesmo das democracias representativas. Perante a corte inglesa, por exemplo, o direito de petição era exercido pelos súditos nos momentos em que o Parlamento se reunia com a presença do rei. Conforme registros históricos, o direito de petição foi um dos elementos no longo processo histórico de desenvolvimento do Parlamento inglês rumo à democracia representativa.

No presente, a CLP aceita sugestões de iniciativa legislativa apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto partidos políticos. A proposta é que essa comissão aceite também sugestões apresentadas diretamente por qualquer cidadão, desde que obtido o apoio, via aplicativo de informática, de cinquenta mil eleitores regulares. Algo semelhante à Ideia Legislativa¹⁰, que já acontece no Senado, e por meio da qual qualquer cidadão pode fazer uma sugestão de projeto de lei e, uma vez que recebe 20 mil apoios via aplicativo, começa a tramitar.

A exigência de uma “cláusula de barreira” (o apoio de cinquenta mil pessoas) tem como objetivo evitar que o Parlamento seja inundado por sugestões, o que tornaria impossível o tratamento adequado de cada uma delas, bem como aumentar a densidade de cada sugestão em si. Na prática, complementa-se a barreira anterior (exigência de que as sugestões fossem apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil) com a existência de uma cláusula quantitativa. As sugestões serão tratadas, como as demais, pela CLP, e seguirão os trâmites e observâncias de qualquer outra proposição. Serão, portanto, processadas no âmbito da Casa representativa, não representando qualquer ameaça ao papel dos representantes.

4 Considerações finais

A contemporaneidade está marcada pelo choque de duas macroestruturas políticas e a solução requer novidade em termos de instituições. As

10 Para mais informações, consultar: <https://www12.senado.leg.br/ecidania/principaideia>

macroestruturas políticas são propícias para lidar com uma espécie de problema e dada uma determinada configuração social. As monarquias absolutistas (um tipo de macroestrutura política) fracassaram com o advento da modernidade e foram substituídas. As instituições modernas, cujos fundamentos remontam a 300 anos atrás, eram primitivas e subdesenvolvidas para dar conta das mudanças e da aceleração de seu ritmo que sobrevieram com a Revolução Industrial. No presente, elas correm o risco de fracassar, por suas insuficiências basilares, em um fenômeno que vem sendo compreendido genericamente como crise da democracia representativa.

Na pós-modernidade, fala-se em vertigem e ansiedade, refletindo o fato de que as macroestruturas políticas da modernidade cambaleiam, abaladas pela Revolução Informacional. As discussões sobre democracia digital necessitam levar em conta essa dimensão ampliada, que transcende o uso instrumental das tecnologias digitais para novas práticas políticas. É mister compreender as transformações no humano e suas expressões políticas provocadas pela apropriação de novas realidades técnicas, para além da mera associação do uso da rede a alguns instrumentos de democracia participativa.

As pessoas contribuem por serem parte e não para serem parte, desenvolvendo um senso de propósito, por meio do sentimento de coletividade e das relações sociais que se tornam mais densas em torno de empreitadas comuns. O verdadeiro potencial das tecnologias está no fato de que elas forçam uma confrontação com questões mais profundas: Qual democracia? Democracia para quem? Na verdade, esses são os mesmos questionamentos que estão na base da crise da democracia representativa.

A democracia híbrida, com a injeção de novos e revolucionários instrumentos de democracia direta na democracia representativa, enfrenta vários dos sintomas dessa crise. A desconexão dos parlamentares com o interesse público passa a ser pressionada, vigiada e até barrada por uma população mais atenta e participativa. As reclamações de pouca abertura institucional à sociedade perdem seu significado, bem como os questionamentos quanto à falta de representatividade.

Os novos instrumentos de democracia direta sugeridos – deputado virtual, veto popular e iniciativa popular facilitada – são soluções de baixo custo de integração, seja institucional, seja financeiro, e alta granularidade,

facilitando o envolvimento das pessoas. Com eles, as tecnologias digitais confirmam sua vocação de transcenderem o papel de meios e se consubstanciarem como mensagem.

Referências

- ARISTÓTELES. *Os Pensadores*. São Paulo: Nova Cultural, 2004.
- AVELAR, Lúcia. Participação política. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (Orgs). *Sistema político: uma introdução*. São Paulo: UNESP, 2004, p. 23-35.
- AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. *Lua Nova*, n. 49, 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n50/a03n50.pdf>.
- _____. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: da Autorização à Legitimidade da ação. *Dados*, Rio de Janeiro. V. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.
- BARBER, Benjamin. *Strong Democracy – Participatory politics for a new age*. University of California Press, 2003.
- BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade Líquida*. Tradução: Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2003. 258p.
- BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade*. Para uma teoria geral da política. 12ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.
- CASTELLS, Manuel. *A galáxia da internet: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2008.
- CHRISTENSEN, Clayton M. *O dilema da inovação: quando as novas tecnologias levam empresas ao fracasso*. São Paulo: MBooks, 2011.
- COLEMAN, Stephen; BLUMLER, Jay G. *The internet and democratic citizenship: theory, practice and policy*. Cambridge University Press, 2009.
- CONSTANT, Benjamin. *Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos*. Discurso pronunciado no Athénée Royal de Paris, 1819. Tradução de Loura Silveira. Disponível em : http://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/Constant_liberdade.pdf
- DIGITAL DEMOCRACY COMMISSION. *Open up! Report of the Speaker's Commission on Digital Democracy*. UK, House of Commons, 26 jan. 2015.

- EYLER-WERVE, K.; CARLSON, V. *The Civic Apps Competition Handbook*. O'Reilly Media, Inc., 2012.
- FARIA, Cristiano Ferri Soares. *O Parlamento aberto na Era da Internet: pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração das leis?* Brasília: Edições Câmara, 2012.
- FUNG, Archon; COHEN, Joshua. Democracia radical. *Política e Sociedade*, n.11, p. 221-237, outubro de 2007.
- FRICK, M. Parlaentos en la Era Digital – Explorando America Latina. In: PERINA, R; CAETANO, J. (Ed) *La 'Segunda Generación' de Reformas Parlamentarias: Teorías, Prácticas y Estrategias de Cambio*. Montevideo: CLAEH, Washington, D. C.: Organização dos Estados Americanos (OEA), 2004
- GOMES, Wilson; MAIA, Rousiley. *Comunicação e Democracia*. São Paulo: Paulus, 2008.
- GOMES, Wilson. Participação política online: questões e hipóteses de trabalho. In: GOMES, Wilson; MAIA, Rousiley C. M., MARQUES, Francisco Paulo Jamil (Orgs). *Internet e participação política no Brasil*. Porto Alegre: Sulina, 2011, pp. 19-35.
- GIDDENS, Anthony; BECK, Ulrich; LASH, Scott. *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo: Editora Unesp, 2012.
- GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. *Democracy and Disagreement*. Cambridge (MA): Harvard University, 1996.
- HARARI, Yuval Noah. *21 lições para o século 21*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- INNIS, Harold A. *The bias of communication*. Toronto: University of Toronto Press, 1991.
- LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P. P; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p. 49-103, 2006.
- LESTON-BANDEIRA, Cristina. The impact of the internet on Parliaments: a Legislative Studies Framework. *Parliamentary Affairs*, v. 60, n. 4, 2007, p.655-674, August 2007.
- MCLUHAN, Stephanie; STAINES, David (orgs). *McLuhan por McLuhan*. Rio de Janeiro: Ediouro, 2005.
- MARQUES, Francisco Paulo Jamil. *Participação Política e Internet: Meios e Oportunidades Digitais de Participação Civil na Democracia Contemporânea, com um Estudo do Caso do Estado Brasileiro*. Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA, Brasil, 2008. Disponível em: http://www.repositorio.ufc.br:8080/ri/bitstream/123456789/671/1/2008_tese_%20fpjamarques.pdf .

MILL, John Stuart. *On Liberty*. “Harvard Classics”, Volume 25, published in 1983 by P. F. Collier & Son. Disponível em: https://ebooks.adelaide.edu.au/m/mill/john_stuart/m645o/

MOUFFE, Chantal. *The Democratic Paradox*. London: Verso, 2000.

NOGUEIRA, M. A. *Um estado para a sociedade civil*. São Paulo: Cortez, 2011.

NOVECK, Beth Simone. *Wiki Government: how technology can make government better, democracy stronger, and citizens more powerful*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2009.

PATEMAN, Carole. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge University Press, 1970.

POGREBINSKI, Thamy; SANTOS, Fabiano. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. *Dados* [online]. 2011, vol.54, n.3, pp.259-305. ISSN 0011-5258. <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582011000300002>.

SAMPAIO, Rafael. Participação Política e os Potenciais Democráticos da Internet. *Revista Debates*, v.4, n.1, 2010. p. 29-53.

SEN, Amartya. *A ideia de justiça*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SIMON, Julie; BASS, Theo; BOELMAN, Victoria; MULGAN, Geoff. *Digital democracy: the tools transforming political engagement*. UK, London: Nesta, 2017.

SUNSTEIN, Cass R. *#republic. Divided democracy in the age of social media*. New Jersey, EUA: Princeton University Press, 2017.

URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática. Texto apresentado no *Encontro Anual da American Political Science Association (APSA)*, Washington (EUA), setembro de 2005. Tradução de Mauro Soares. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a07n67.pdf>

_____ Crises e Metamorfoses da Democracia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 28, n. 82, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v28n82/v28n82a01.pdf>.

URBINATI, Nadia; WARREN, Mark. The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory. *Annual Review of Political Science*, v. 11, p. 387-412, sep. 2008.

VEYNE, Paul. *Pão e circo: sociologia histórica de um pluralismo político*. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

Capítulo 4

Crowdlaw: Inteligência Coletiva e Processos Legislativos¹

Beth Simone Noveck

*“Muitas mãos fazem a luz funcionar.
Muitas mãos juntas fazem a diversão funcionar”.*
Jeremy Bentham

1 Introdução

Nos Estados Unidos, em 2018, a Amazon anunciou que vinte cidades estavam concorrendo para receber a segunda sede da empresa (HQ2) (DAY, 2017). Com a promessa de 50.000 novos postos de trabalho colocada diante dos prefeitos e das câmaras municipais dessas cidades, autoridades públicas estavam competindo para oferecer incentivos à corporação do Vale do Silício (MICHAELS, 2018). Em um processo que geralmente acontece a portas cerradas, a guerra de propostas pela segunda sede da Amazon ofereceu ao público uma visão do processo comum de usar incentivos fiscais para atrair empresas para a cidade, sem qualquer evidência clara de que a cidade iria recuperar os custos dessas transações por outros meios². New Jersey, por exemplo, ofereceu à Amazon sete bilhões de dólares em isenções fiscais se a empresa instalasse a sua sede em Newark. Fresno, já não mais na competição após as finalistas terem sido selecionadas em janeiro, foi ainda mais além, oferecendo ceder à empresa controle sobre a cidade (HOLDER, 2018).

Oferecer essas formas de incentivo a empresas privadas não é nada novo. Susan Crawford, em uma publicação na Wired Magazine³, questionou

1 Tradução a partir do artigo original em inglês “Crowdlaw: Collective Intelligence and Lawmaking”, publicado em 2018 pela revista *Analyse & Kritik* (edição 40), e publicada originalmente na Revista *Esfemas* (Tradução: Sivaldo Silva, Christiana Freitas e Samuel Barros. Revisão: Isabele Mitozo).

2 Vide John Oliver sobre Economic Development, 2017 Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=Bbi19RoR71c>>. Acesso em: 25 nov. 2017.

3 Beware of Google's Intentions. Wired. 2018. Disponível em: <https://www.wired.com/story/sidewalk-Labs-toronto-google-risks>. Acesso em: 10 Mar. 2018.

os benefícios que o acordo realizado entre Toronto e o *spin-off* da Google, *Sidewalk Labs*, iriam de fato trazer para a cidade e seus cidadãos. O acordo visava ao desenvolvimento e cabeamento de uma porção de 12 acres da cidade de Quayside. Nesse caso, o incentivo oferecido à empresa foi ter acesso aos dados dos cidadãos. Segundo Crawford,

[...] a ideia é que a empresa Sidewalk colete dados sobre tudo, desde o uso da água no local, qualidade do ar até os movimentos humanos. Contudo, os funcionários da cidade – e sua população – terão muito pouco acesso ao que a Google irá aprender sobre os seus cidadãos. Enquanto isso, a empresa estará obtendo informações e dados sobre a vida urbana – incluindo uso de energia, efetividade no trânsito, estratégias de mitigação climática e padrões de oferta de serviços sociais – que poderá, depois, revender para outras cidades do mundo incluindo, talvez, a própria cidade de Toronto.⁴

Esses exemplos são emblemáticos de um problema comum. Comunidades estão se deparando, hoje, tanto com o dilema relativo à maneira de regular novas tecnologias quanto a maneiras de se posicionarem diante das empresas privadas inovadoras e poderosas que as criaram. Servidores públicos estão, geralmente, mal equipados e sem conhecimento para negociar esses acordos, principalmente quando envolvem avanços científicos desafiadores e complexos, como veículos autônomos, inteligência artificial (IA), edição genética CRISPR ou redes de sensores. Todos esses exemplos envolvem uma série de questões sociais, regulatórias, legais, políticas, morais e éticas.

A demanda governamental por legislar e regular – que se torna mais difícil e urgente em função da natureza ainda em evolução das novas tecnologias – a respeito de uma grande quantidade de questões, de veículos autônomos à imigração, está precipitando a necessidade de aumentar a qualidade

4 “The idea is that Sidewalk will collect data about everything from water use to air quality to human movements. But city officials—and citizens—will get access to very little of what Google learns from their citizens... Meanwhile, Google will be gaining insights about urban life—including energy use, transit effectiveness, climate mitigation strategies, and social service delivery patterns—that it will then be able to resell to cities around the world. Including, perhaps, Toronto itself”.

do processo de elaboração de leis, reunindo mais inteligência coletiva para o aprimoramento de processos legislativos. Fazer uso de expertise e conhecimento de fontes mais diversas e plurais pode colaborar, inclusive, para garantir a tais processos mais legitimidade.

Portanto, neste ensaio, examinamos o processo de *crowdlaw* – nomeadamente o processo pelo qual as câmaras municipais, em nível local, e os parlamentos, em nível regional e nacional, estão se voltando para o uso da tecnologia como forma de interagir com os cidadãos em todos os estágios do processo de elaboração de políticas e leis. Exemplos vão desde o aplicativo móvel Mi Senado (Meu Senado) – que visa aproximar os cidadãos colombianos dos processos legislativos por meio de mais acesso à informação, de canais de comunicação com senadores e oportunidades de votação em tempo real –, passando por processos de envolvimento dos cidadãos, via *web*, em construções colaborativas de leis e atos regulatórios na Finlândia⁵ e na França, até a participação cidadã na construção colaborativa de constituições na Islândia e na África do Sul (ODDSDOTTIR, 2017; BARNES; DEKLERK, 2012).

Crowdlaw é uma iniciativa promissora, pois agrega conhecimento cognitivo e perspectivas éticas diversas ao processo de deliberação e tomada de decisão que envolve o processo legislativo e pode permitir, com isso, o aprimoramento da qualidade e da efetividade dos resultados (ROTHSTEIN, 2011; LANDEMORE, 2017). Argumentamos que mais engajamento cidadão online não apenas aprimora a legitimidade procedimental, mas, uma vez realizada de forma correta, aperfeiçoa a legitimidade dos resultados. Todavia, como será explorado aqui, assim como o foi no texto de Alsina e Martí (2018), práticas atuais geralmente não são bem-sucedidas porque combinam a identificação do problema com a solução do problema, misturando e confundindo implementação com avaliação. Os projetos mais bem-sucedidos em termos de aprimoramento da qualidade epistêmica do processo legislativo são aqueles desenhados para atender as necessidades informacionais específicas de um determinado estágio do processo de solução de um problema. Assim, para promover instituições mais capazes e cidadãos mais ativos, faz-se necessário assegurar que

5 Cf <http://openministry.info/finnish-citizens-initiative>. Acesso em 10 de março de 2018.

a participação esteja bem delimitada, de forma clara e específica, visando ao alcance dos fins almejados. Ainda que a inteligência coletiva possa ampliar processos legislativos ao reabrir processos encerrados previamente, pode também representar uma ameaça a formas tradicionais de processos representativos. A questão central é saber se as mudanças resultantes aprimoram ou degradam a efetividade dos processos legislativos, entendendo efetividade, aqui, como a habilidade desses processos de oferecerem uma solução para um problema dado.

2 A necessidade da inteligência coletiva

Apesar de não apresentarem qualquer treinamento especial para tanto, espera-se que servidores públicos elaborem políticas necessárias que indiquem aos cidadãos quando é seguro adotarem inovações, como os carros sem condutores em contextos reais. Espera-se, da mesma forma, que gestores públicos sejam mestres em todas as negociações; ou seja, que sejam conhecedores de um leque variado de questões. Não é de se admirar que uma grande quantidade de americanos, hoje, tenha perdido a confiança no governo e que a confiança venha decrescendo progressivamente, especialmente em relação ao governo nacional. A confiança da população no governo federal continua em níveis historicamente baixos. De acordo com o *Pew Research Center*, somente 19% dos americanos, atualmente, dizem confiar no governo de Washington para fazer o que é certo. Desse percentual, 3% afirmaram que o governo faz o que é certo “quase sempre” e 16% afirmaram que isso acontece “na maioria das vezes”⁶. O mesmo fenômeno é verificado hoje mundialmente. Em 2018, o percentual médio de confiança nos governos de 28 países era de 43%.⁷

No que tange à questão da regulação de novas tecnologias (apesar de as mesmas preocupações se aplicarem a outros temas, como aquecimento global ou segurança nuclear), servidores públicos, geralmente, têm que lidar com o conhecido “dilema do bonde”⁸ (CASSANI DAVIS, 2015). Existem crenças generalizadas de que os sistemas de inteligência artificial – como

6 Trust in Government, 1958–2015. Disponível em: <http://www.people-press.org/2015/11/23/1-trust-in-government-1958-2015> (Acesso em: 05 de março de 2018).

7 Edelman Trust Barometer Global Report (2018). Disponível em: <https://www.edelman.com/trust-barometer>. Acesso em 10 de março de 2018.

os veículos autônomos ou robôs – cometem menos erros do que os seres humanos ou que a manipulação genética irá curar várias doenças. Entretanto, há pouquíssimo consenso em torno das implicações éticas ou legais dessas práticas que nos remetem a inúmeros problemas de segurança e riscos ainda não antecipados. As incertezas incluem determinações sobre quando é o momento certo para testar tais tecnologias. Qual seria um nível aceitável de risco? Como podemos pesar e avaliar, precisamente, os diferentes benefícios ou malefícios morais?

Os avanços do século XXI apresentam desafios tanto éticos quanto políticos. Embora veículos autônomos possam diminuir o número de acidentes de trânsito, também implicam menos bilhetes de estacionamento, multas, impostos sobre combustível e, potencialmente, recursos que seriam destinados ao setor de infraestrutura para transporte público. Outras inovações levantam questões semelhantes sobre as consequências desse contexto para modelos de receita pública. Todos esses possíveis problemas podem encontrar suas soluções, mas requerem, contudo, o enfrentamento das implicações econômicas das novas tecnologias e uma avaliação orientada por dados a respeito de como, quando e o quanto precisaremos mudar as bases para a tarifação de impostos para compensar possíveis déficits resultantes.

Existem também as questões relacionadas à perda de postos de trabalho. Quais empregos serão eliminados? Quais serão criados? Há a necessidade de avaliar quais devem ser as respostas políticas a essas ameaças e de refletir sobre as formas possíveis de assegurar que trabalhadores sejam treinados e prontos para assumir os empregos criados a partir do advento de novas tecnologias.

Ademais, todos esses dilemas pressupõem uma visão clara sobre quem deverá regular esse estado de coisas e amenizar os conflitos entre organizações internacionais, nacionais, estatais, locais e não governamentais. Não existe

8 O “dilema do bonde”, ou o “*trolley problem*” foi primeiramente introduzido por Philippa Foot, em 1967. É um experimento no campo da ética em que um problema moral é colocado para tomada de decisão. O dilema é geralmente descrito da seguinte forma: um bonde está fora de controle. Em seu caminho, cinco pessoas estão amarradas no trilho por onde o bonde passará. Felizmente, é possível apertar um botão que o encaminhará para um percurso diferente, mas ali encontra-se outra pessoa também atada. O dilema ético consiste na busca pela melhor alternativa. Qual seria? Salvar cinco pessoas e matar apenas uma ou não tomar qualquer atitude?

uma visão clara a respeito dessas questões. Tais tecnologias – como os veículos autônomos em Tesla; a frota de veículos autônomos da empresa Uber; robôs para serviços de entrega da empresa Starship ou os drones da Amazon – são, primeiro, implementadas nas cidades sem que haja consultas prévias aos responsáveis pela gestão urbana. As cidades estão sistematicamente perdendo o poder regulatório sobre as questões que lhe dizem respeito (BRIFFAULT, 1996). Temos, diante desse cenário, o ex-prefeito de Nova York, Michael Bloomberg, ou o cientista político Benjamin Barber que afirmam a necessidade de os prefeitos passarem a exercer mais poder sobre as cidades (BARBER, 2013; BLOOMBERG; POPE, 2017). Temos que decidir quem deve decidir.

Servidores públicos navegam em um mar de problemas e questões enquanto administram o interesse público e salvaguardam os impostos pagos pelos contribuintes. Ademais, se a ignorância em relação à tecnologia, expressa no momento em que os líderes parlamentares entrevistaram Mark Zuckerberg – diretor da empresa Facebook – em abril de 2018, depois do escândalo envolvendo a empresa *Cambridge Analytica*, representa um sinal, pode-se afirmar que os agentes públicos não possuem o conhecimento necessário para lidar com as questões prementes da contemporaneidade no que diz respeito ao uso das tecnologias existentes para fins variados (KANG, 2018).

Sendo assim, mais conhecimento se faz necessário para a elaboração de políticas e leis que irão proteger o interesse público, os cidadãos e, ao mesmo tempo, estimular a inovação e criar postos de trabalho. O mesmo é verdade para outros temas complexos, como a mudança climática e a questão da imigração. Nesses casos, existe um déficit de informações precisas e úteis, ou uma quantidade infindável de informações desconstruídas, com fontes questionáveis, tornando difícil a tomada de decisões acertadas pelos formuladores de políticas (*policymakers*). Até os mais capazes servidores públicos ou políticos não possuem todo o conhecimento necessário para compreender as principais causas dos problemas existentes de forma a transformar as informações disponíveis em políticas efetivas e coerentes.

Hayek (1985) argumenta que as práticas políticas, desenvolvidas com base nos desafios pelos quais passam os formuladores de políticas – tentando criar ordem a partir do caos representado pelas informações distribuídas e

complexas – estão destinadas ao fracasso. O autor argumenta que os mecanismos de fixação de preços pelo mercado são o melhor caminho para fazer sentido do conhecimento disponível. Mas, e se outros mecanismos de inteligência coletiva, para além daqueles com base na lógica oferecida pelo mercado de oferta e demanda, pudessem colaborar para construir esse sentido do conhecimento disponível? E se novas tecnologias pudessem descortinar novas abordagens que pudessem viabilizar a ação de mais indivíduos – e não apenas de grupos de interesse – no sentido de permitir que também eles pudessem elaborar mecanismos e práticas para avançar na defesa de interesses de diferentes *stakeholders*, mas também resolver os problemas públicos, coletivos? E se uma câmara municipal ou um parlamento pudessem realizar consultas com acadêmicos para que colaborassem, por exemplo, para uma compreensão mais aprofundada a respeito da ciência e da tecnologia?

Precisamos de mais práticas regulatórias que colaborem para o crescimento das ferramentas tecnológicas e, ao mesmo tempo, assegurem a proteção dos cidadãos. Esses métodos novos podem ser descritos como o que a organização NESTA nomeou de “regulação antecipatória” (ESTY, 2017; MULGAN, 2017). A regulação antecipatória implica diálogo mais aberto e transparente entre atores, desde empreendedores, criadores até os consumidores para assegurar que a regulação não seja excessivamente pesada nem com baixo efeito protetivo, ou seja, podendo vir a falhar em proteger adequadamente aqueles que necessitam. A regulação antecipatória sugere não um modelo vertical, *top-down* de prescrições, mas um modelo mais flexível que atenda a natureza dinâmica que caracteriza as tecnologias em questão. Alcançar a combinação adequada demanda regulação que seja mais iterativa do que um produto final ou finalizado, apresentando ciclos de retorno e devolutivas com base em dados disponíveis para avaliação do que está, de fato, funcionando adequadamente e para saber onde e como resolver questões associadas a recursos regulatórios escassos.

Contudo, para que o processo de elaboração de políticas e leis se torne mais flexível, progressivo e ágil, os formuladores de políticas precisam interagir com um público mais abrangente, caracterizado por agentes com mais conhecimento a respeito dos assuntos em questão e representantes de um universo

mais plural de valores para aprimorar a qualidade dos processos políticos e legislativos. Precisamos de mais conhecimento inovador, criativo e implementável para permitir que os processos regulatórios e as políticas acompanhem as rápidas mudanças advindas do desenvolvimento tecnológico.

Essa proposta implica reimaginar processos pelos quais são desenvolvidas as leis e a regulação, nutrindo os processos administrativos e representativos de elaboração de normas com formas de aconselhamento mais desinteressadas, frequentes e robustas. Isso é menos uma receita para mais deliberação, assegurando maior legitimidade procedimental – a partir do momento em que teremos melhores *inputs* nos processos de elaboração de leis – do que uma necessidade prática para mais demandas colaborativas para a resolução de problemas que irão fomentar resultados melhores, nomeadamente políticas que atendam os fins almejados. Avanços em ciência e tecnologia tendem a transformar a maneira como vivemos juntos, com consequências profundas e assustadoras. Para que não sejamos subjugados por sistemas tecnológicos que não conseguimos compreender e que poucos dentre nós podem controlar, precisamos de plataformas e processos para conectar servidores públicos e instituições a fontes robustas de inteligência coletiva (SUSSKIND, 2018).

3 O campo de Engajamento Cidadão Online em Construção: de Normas Processuais à Efetividade Política

Consulta pública não é, obviamente, uma ideia nova. O Ato Procedimental Administrativo) consagrou em lei, em 1946, o direito de todos os americanos a inserirem de comentários em propostas regulamentares e normativas (Noveck, 2014). Entretanto, esse direito é limitado a comentários em propostas já existentes e não implica qualquer poder concomitante para definir a agenda em processos de elaboração de normas nem para participar, efetivamente, dos processos legislativos. No *Jefferson Center*, Ned Crosby iniciou prática pioneira de convocar, em pequena escala, jurados de cidadãos, tornando-se famoso também por seus experimentos bem sucedidos representados por convocações, agora em larga escala, de assembleias representativas para deliberar sobre questões políticas (CROSBY; HOTTENGER, 2011; FISHKIN, 1991).

Ainda que utilizado como um exercício bem-sucedido de engajamento cívico, nem o primeiro experimento – com jurados de cidadãos – nem o segundo, com consultas deliberativas, foram institucionalizados. O mesmo pode ser dito sobre as assembleias de cidadãos como aquelas criadas na British Columbia (Canadá) ou na Irlanda, dentre outros locais (WARREN; PEARSE, 2008). Essas práticas representam exercícios de construção de legitimidade política, mas não apresentam impacto sobre o processo formal de tomada de decisão ou de exercício de poder. O objetivo dessas atividades é o de aprimorar a qualidade do discurso cívico, e não o de aprimorar os resultados do processo de tomada de decisão (SCHUCK, 2014).

Ao avançarmos na era da internet, algum sucesso no sentido de reunir esforços para experimentar consultas públicas online e institucionalizá-las pode ser verificado. Nos Estados Unidos, é possível fazer, digitalmente, comentários a uma regulação em processo de discussão e consulta.⁹ Em vários casos, esse processo pouco divulgado e, portanto, pouco conhecido, aumenta as possibilidades de determinados grupos de interesse se apropriarem da ferramenta para mobilizar membros para inserção de comentários que expressam sua insatisfação com determinada norma (NOVECK, 2014). O processo participativo, que vem depois de uma regulação ser esboçada, não é especialmente desenhado para aprimorar a qualidade epistêmica do processo de tomada de decisão.

Da mesma forma, durante o período de planejamento que se seguiu às eleições de Barack Obama e antes de sua primeira posse, em 2007-2008, a equipe de transição do presidente pediu aos cidadãos americanos que enviassem sugestões para os primeiros cem dias de sua administração. Esse processo de registro, em um livro chamado *People's Briefing Book*, produziu 84 mil sugestões. Nenhuma delas foi lida, nem formalmente considerada (BARRIS; JAIN, 2013; NOVECK, 2015).¹⁰ Analisada retrospectivamente, a iniciativa foi uma proeza publicitária desenhada para tornar a participação dos indivíduos mais fácil, mas sem considerar ou planejar as formas pelas quais a administração iria se apropriar das sugestões dos cidadãos.

9 Esse procedimento é possível em: regulations.gov.

10 Eu sei, eu sugeri o projeto, falhando em avaliar os seus desdobramentos.

Na Espanha, o Podemos obteve sucesso ao engajar os integrantes do partido para fomentar, com demandas ou *inputs*, sua plataforma partidária. Já quando tentou, uma vez eleito, formalizar as práticas de *crowdsourcing* (ou produção colaborativa de políticas, normas e leis), não houve tanto sucesso. Na Itália, o movimento *Five Star* também construiu um sistema online, chamado Rousseau, em que os participantes poderiam responder a propostas feitas por integrantes do parlamento italiano. Os parlamentares que participam do movimento *Five Star* fazem propostas legislativas, enviam pequenos vídeos explicando-as e, posteriormente, membros do partido inserem comentários e votam a favor ou contra as propostas. Contudo, na prática, a iniciativa é opaca, com discussões online e votos sendo moldados por uma quantidade muito pequena de pessoas. De acordo com Stille,

[...] a participação em deliberações online vem caindo de forma constante de 2012 a 2017, saindo de uma média de 36 mil participantes e alcançando 19 mil. Como o movimento cresceu consideravelmente à época, o declínio no percentual de participação é ainda mais drástico: de 68% de membros elegíveis em 2012 para meros 13% em 2017” (STILLE, 2018, s/p).¹¹

O campo de democracia digital, hoje em expansão, está, progressivamente, tornando-se mais maduro e sofisticado. Instituições públicas e da sociedade civil (assim como entidades privadas especialistas em tecnologias) começam a desenvolver estratégias que usam a inteligência coletiva para aprimorar a qualidade dos resultados, repensando e redesenhando as maneiras pelas quais as instituições fazem uso dos diversos inputs para o aprimoramento da qualidade dos processos de tomada de decisão e solução de problemas diversos.

Em Monterrey, no México, o governo municipal posicionou-se a favor de inovar mediante solicitação online, aberta ao público, de soluções para a resolução dos desafios políticos de alta prioridade. Iniciativas como o projeto

¹¹ “Participation in online deliberations has declined steadily from 2012 to 2017, falling from an average of 36,000 to 19,000 participants. Because the movement has grown considerably in that time, the decline in the rate of participation is even more drastic: from 68 percent of eligible members in 2012 to a mere 13 percent in 2017” (STILLE, 2018, s/p).

Bogotá Abierta, na Colômbia, e o RevolucionCR, na Costa Rica, também adotam a internet para transcenderem as práticas de construção de espaços para comentários dos cidadãos. Em vez disso, focam em perguntar aos residentes como solucionar problemas de forma colaborativa. A diferença em Monterrey, contudo, é que o projeto Desafios também mudou a maneira como os servidores públicos trabalhavam. Primeiramente, foi oferecido treinamento para a construção e a definição de problemas públicos de forma específica e compreensível para os cidadãos. Em segundo lugar, houve uma série de iniciativas, como oficinas para treinamento dos servidores públicos e o público em geral para desenvolver propostas, transformando-as de simples ideias em novas políticas e serviços implementáveis.

Essas novas formas de construção de processos colaborativos para elaboração de leis e políticas – ou *crowdlaw* – alavancam o uso de novas tecnologias para que alcancem diversas fontes de opinião e conhecimento em cada estágio do processo de construção de políticas e de tomada de decisão, visando aprimorar a qualidade epistêmica dos resultados.

Crowdlaw distingue-se em quantidade e em qualidade das formas anteriores de participação pública. A primeira diferença é que as práticas de *crowdlaw* são institucionalizadas e apresentam o potencial de influenciar a maneira como o poder é exercido, como os recursos financeiros são gastos e as decisões são tomadas. Ademais, *crowdlaw* foca na obtenção de conhecimentos e ideias ao invés de opiniões. Não é apenas uma forma melhor de sondagem de opiniões ou uma maneira de conquistar adeptos para causas político-partidárias, mas, sim, um desenho inovador para trazer inteligência coletiva para a solução de problemas.

A terceira diferença das práticas de *crowdlaw* para as anteriores está na sua ênfase no desenho institucional necessário para absorver todo o conhecimento coletado, não focando apenas em artifícios desenvolvidos para os indivíduos participarem.

Ainda que possam assumir variadas formas, os processos que envolvem *crowdlaw* geralmente implicam ceder controle sobre algum aspecto do processo de elaboração e de decisão política para uma audiência mais diversa. Muitas dessas plataformas ainda estão restritas a caixas de sugestões eletrônicas, mas estão, eventualmente, almejando mudar a instituição e transformá-la em uma organização mais responsável.

Ainda que seja cedo, alguns desses projetos estão começando a usar inteligência artificial para colaborar nos processos de construção de inteligência coletiva, impulsionando algoritmos de aprendizado de máquina para busca e classificação de conteúdo; para combinar a demanda por conhecimento e expertise a sua respectiva oferta e tornar o processo de incorporação de demandas mais eficiente e passível de rastreamento.

Com experimentação e teste, as práticas de *crowdlaw* têm o potencial de ir além da responsabilização relacionada a processos e tornar as instituições públicas mais eficientes, ao permitir que tomadores de decisão alavanquem soluções inovadoras e diversas para resolver problemas de forma mais rápida e, também, inserindo na agenda novas questões a serem solucionadas, como aquelas relacionados à desigualdade estrutural que foi, por tempo demais, negligenciada pelas elites políticas.

4 *Crowdlaw* como forma de resolução aumentada de problemas: os cinco estágios da formulação de políticas

Um dos grandes desafios existentes para amadurecer as práticas voltadas ao engajamento democrático na governança é o reconhecimento de que, em cada estágio do processo de elaboração de leis e políticas públicas, existem distintas necessidades informacionais. É mais do que apenas melhorar o volume de eleitores nos dias de eleições. Ou seja, o processo de formulação de políticas e de leis começa, primeiro, com a identificação de problemas, que pode se beneficiar tanto da contribuição diversificada e em larga escala daqueles que vivenciaram a experiência e possuem a consciência situacional de determinadas questões, quanto daqueles que possuem expertise reconhecida e legitimada sobre o tema. Na verdade, é um momento ideal para aprender sobre os problemas conforme experimentados por diversos membros da sociedade, especialmente aqueles mais desfavorecidos e que, de outro modo, não teriam meios para oferecer informações a respeito das diversas etapas do processo legislativo.

A etapa seguinte, que seria de resolução dos problemas identificados, requer uma forma diferente de *know-how*. Isso demanda soluções inovadoras, criativas e viáveis. Aqui, a expertise reconhecida e legitimada com origem em diversas fontes pode ter um papel mais ativo (assim como juízos de valor sobre quais soluções priorizar).

Se o processo requer uma fase específica para elaboração de um projeto de lei, de uma plataforma partidária ou de uma proposta de política pública, isso demanda atores com diferentes habilidades, talento, interesse e capacidade de escrever, não precisando ser, necessariamente, as mesmas pessoas que vão trabalhar na identificação de problemas ou na criação de soluções.

Além disso, em cada estágio – seja de identificação do problema ou de solução, de elaboração, implementação e avaliação –, a melhoria dos resultados pode exigir a aferição de opiniões, além da obtenção de informações e ideias. Ambos são importantes, mas exigem desenhos diferentes.

Assim, para ser bem-sucedidos, os projetos de *crowdlaw* precisam estar conscientes de seus objetivos e projetados para realizá-los. Um processo online que produz opiniões sobre a gravidade de um problema é altamente indesejável quando o que se busca são soluções inovadoras e baseadas em dados. Se o resultado desejado é uma versão consensual de um projeto de lei, um processo que resulta apenas em reclamações sobre o problema não ajuda. *Crowdlaw* também requer uma avaliação honesta do compromisso de tempo necessário para participar. O desenvolvimento de abordagens implementáveis requer, potencialmente, mais comprometimento dos participantes ou, pelo menos, um processo mais colaborativo para que um número suficiente de pessoas trabalhe para transformar uma ideia em um projeto de política pública ou de serviço. E depois existem os projetos para processos que ainda não foram testados ou imaginados.

4.1 A Identificação do problema

4.1.1 vTaiwan, Taiwan

Dependendo do processo político, existem diferentes maneiras pelas quais a agenda é definida. Na maior parte das vezes, os agentes públicos propõem tópicos que consideram importantes. Estes tópicos podem ser de sua própria invenção, a pedido de grupos de interesse, do seu partido político ou entregue a eles por um lobista (JACKMAN, 2017).

Na cidade de Nova York, por exemplo, um membro do Conselho da cidade pode propor uma legislação baseada naquilo que colheram ao ouvir notícias, cidadãos ou grupos de interesse. Nenhum dos 51 membros do Conselho tem qualquer forma sistemática de conhecer as questões mais

urgentes e importantes para aqueles que representam ou para diversos segmentos da população dentro dos seus distritos, o que significa que, frequentemente, as necessidades e preocupações das pessoas com maior necessidade podem ser aquelas menos expressas e conhecidas.

Novas tecnologias – tanto *big data* quanto as tecnologias que permitem a inteligência coletiva – têm o potencial de mudar a forma como a agenda é definida e oferecer uma maneira mais informada e orientada por dados de identificar problemas.

Tomemos o exemplo de Taiwan. A plataforma experimental de econsulta vTaiwan, criada e liderada pela CTO taiwanesa Audrey Tang, permite que o público em geral participe de um processo contínuo de identificação de problemas. A vTaiwan é um método multiplataforma que permite às pessoas evidenciar e definir um problema colocado pelo governo usando um fórum online (HORTON, 2018). Os participantes compõem, de modo colaborativo, um glossário online aberto para garantir que os termos sejam definidos e compreendidos por todos. Eles detalham as definições do problema e, se a definição do problema for acordada pelos participantes, eles prosseguem com uma sessão de "descoberta". Eles usam esse encontro para descobrir as questões que todos consideram importantes. Somente após esse processo, cada grupo autosselecionado parte para a discussão de soluções.

O método vTaiwan utiliza o Pol.is, um software de aprendizado de máquina que classifica e agrupa as respostas em categorias para uma revisão e discussão mais eficiente. Isso permite a formação de grupos de trabalho – não apenas a mera atenção à ideia mais popular – que podem transformar os achados acerca de um problema em recomendações de políticas públicas entregues à administração. Em mais de 80% dos casos, as questões definidas publicamente levaram à ação do governo, em grande parte porque o processo envolve servidores públicos, legisladores, cidadãos e partes interessadas na conversa desde o início. Como explicam os criadores, o processo que perseguem é projetado para levar à coerência e não ao consenso.

O vTaiwan não é simplesmente uma iniciativa *ad hoc* da sociedade civil, mas um processo institucionalizado feito em colaboração com o governo nacional. O governo nacional é obrigado a responder às recomendações

que surgem da consulta pública. Até agora, 26 questões nacionais, incluindo a regulamentação da telemedicina, educação online, teletrabalho, direito empresarial e Uber foram discutidas com mais de 200.000 participantes. É uma abordagem muito promissora, principalmente, porque, por meio da liderança de Tang, tanto na comunidade de tecnologia cívica da qual ela é oriunda quanto no governo no qual ela serve atualmente, conseguiu-se assegurar uma conexão entre a participação pública e o poder. Mas a iniciativa também enfrenta desafios em sua evolução. Como um processo em que o público escolhe a si próprio para participar, o vTaiwan tem atraído um público mais instruído e mais experiente em tecnologia. Isso tem funcionado bem para abordar temas como o futuro da Uber. Não está claro o quão adequada ela será para lidar com questões de desigualdade social.

4.1.2 Erasmus Dashboard, Europa

Políticas sólidas requerem o que o antropólogo James Scott chama de legibilidade social, ou seja, o acesso a boas informações sobre problemas e suas causas. Essa informação, como no caso do vTaiwan, pode vir de pessoas que contribuem ativamente, mas também pode vir da escuta passiva de informações compartilhadas no fluxo normal de mídias sociais. A análise de sentimento se refere ao processo de mineração de dados para extrair significado de Facebook, Twitter e outras fontes de larga escala de comunicações de dados.

Assim, para entender como as pessoas se sentem em relação a uma agência governamental, política ou programa, os cientistas de dados podem verificar o Twitter, o Facebook e 311 dados de chamadas para ouvir o que está sendo dito. Enquanto as plataformas de engajamento online costumam atrair participantes masculinos, predominantemente instruídos, a análise de sentimentos pode ajudar a ouvir segmentos específicos da população, que, de outra forma, não seriam escutados (LEOSK, 2016; AITAMURTO, 2017). Imagine se todos os membros do Conselho Municipal de Nova York, por exemplo, tivessem uma maneira, em tempo real, de ouvir as preocupações de uma ampla gama de cidadãos em seu distrito ou se o orador pudesse, rapidamente, perceber as demandas da cidade como um todo para entender como ser mais responsivo aos membros do público.

O Erasmus Dashboard, um programa experimental e sem fins lucrativos financiado pela União Europeia, identifica o que os jovens estão dizendo sobre a aprendizagem de programas de mobilidade para fornecer *inputs* esclarecedores aos formuladores de políticas públicas e às partes interessadas. O *Erasmus Dashboard* "escuta" correntemente as opiniões expressas no Twitter, Facebook, blogs e outros sites de mídia social. Os criadores do *DEEP-Linking Youth* treinaram um algoritmo de Inteligência Artificial (IA) para filtrar os itens relevantes relacionados com os temas da mobilidade juvenil e programas de aprendizagem, como o *Erasmus Scholarship*, em um esforço para educar os formuladores de políticas públicas sobre as opiniões dos jovens europeus. Esse tipo de exercício de escuta passiva não depende da disposição das pessoas em dedicar seu tempo a participar de um projeto governamental ou cívico. Na verdade, isso alavanca a comunicação incidental para aferir significado.

No entanto, ainda há o risco de que, ao abrir um novo canal para influenciar o processo de formação da agenda, isso possa ser mal utilizado por aqueles com vieses ideológicos que desejem driblar o processo para servir aos seus interesses. Isso diminui o controle dos representantes eleitos sobre o processo. Se mal projetadas, essas novas plataformas arriscam sobrecarregar os tomadores de decisão com reivindicações falsas ou desinformadas a respeito de problemas públicos. Há também pouca compreensão de como equilibrar e hierarquizar esses novos *inputs*, sejam de pessoas ou sensores, e de como priorizá-los. Com a criação desses caminhos mais diretos, novos e menos intermediados para detectar problemas – ou seja, mais democracia plebiscitária –, corre-se o risco de distorção dos processos legislativos de maneira imprevisível, especialmente se as instituições representativas forem compelidas a agir em resposta. Ainda assim, com mais experimentações e pesquisas para entender o que funciona e tomando o conjunto – inteligência coletiva e tecnologias de *big data* –, existe, potencialmente, a possibilidade de construção de maneiras mais robustas de engajamento do público, especialmente os sub-representados, permitindo a identificação de problemas, a medição de sua intensidade, a verificação de quem são os afetados e o aprofundamento da compreensão a respeito das causas enraizadas de cada problema público.

4.2 Identificação da solução

Em contraste com a identificação de problemas, a identificação de soluções requer diferentes tipos de habilidades. O primeiro exige uma experiência diversa e vivida. Este último clama por mais expertise e conhecimento profissional de diversos especialistas que atuam em prol do interesse público. Essas soluções podem ser baseadas no mercado ou não. Podem vir da academia ou da indústria. Podem, simplesmente, ser uma ideia rápida sobre como lidar com um problema. Todavia, as legislaturas precisam de maneiras de identificar abordagens inovadoras, baseadas em evidências e alternativas para enfrentar problemas e, especialmente, encontrar soluções que possam funcionar sem a necessidade de legislação.

4.2.1 Better Reykjavik, Islândia, e Rahvakogu, Estônia

Em Reykjavik, na Islândia, após a crise bancária de 2008, a confiança do público nas instituições despencou. Apesar de ter o parlamento mais antigo do mundo e uma democracia estável e funcional, a fé das pessoas em sua liderança política vacilou. Assim, o tecnólogo Robert Bjarnsson criou a *Citizens Foundation*, uma organização de tecnologia cívica sem fins lucrativos, para ajudar a restabelecer a confiança, criando canais para os cidadãos terem uma maneira formal e contínua de participar da política, a partir do aproveitamento da criatividade e da inovação na sociedade de forma geral (HUMMEL, 2018).

A Active Citizens construiu uma plataforma e um processo *open source* conhecido como Better Reykjavik, uma plataforma web de fórum aberto para "geração de ideias" e "*crowdsourcing* de políticas públicas" para cidadãos apresentarem e discutirem ideias relacionadas aos serviços e operações da cidade de Reykjavik. O site, que tem sido usado por 20% da população da Islândia (e mais da metade daqueles registrados no site o usam regularmente), foi usado por um milhão e meio de pessoas e atualmente está em uso em projetos mimetizados em 20 países. O website é uma plataforma de ideação em que os cidadãos publicam ideias em subpáginas de tópicos relevantes para educação, transporte, turismo, bem-estar etc. Eles podem discutir ideias uns dos outros e debater na seção de comentários da respectiva ideia.

Um recurso de 'prós e contras' desestimula o conflito enquanto promove argumentos fundamentados, simplesmente incentivando os participantes a

classificar e organizar seu próprio *feedback*. O resultado é uma lista de soluções e os melhores argumentos, a favor das ideias ou contra elas. O que é verdadeiramente novo, no entanto, não é a tecnologia, mas o processo, que exige que a cidade tente implementar as melhores ideias do público. Cada mês, as cinco principais ideias avaliadas são consideradas por um comitê governamental permanente. Centenas de ideias de cidadãos já foram implementadas, relata Bjarnsson.

Agora, a *Citizens Foundation* está explorando a integração de algoritmos de aprendizado de máquina para melhorar a participação, oferecendo aos usuários recomendações de propostas que possam interessá-los.

A Estônia imitou o projeto em 2012, durante um piloto de três semanas conhecido como *Rahvakogu*, no qual 60.000 pessoas participaram para “coletar ideias e propostas para alterar as leis da Estônia sobre partidos políticos e seu financiamento”¹², após uma crise de corrupção.¹³ Embora 3 das 15 iniciativas mais bem avaliadas tenham sido implementadas na lei e outras quatro tenham sido implementadas como política pública, o projeto foi interrompido após um piloto. Os observadores avaliam a experiência de forma diferente. Alguns a consideraram um sucesso, porque as propostas foram implementadas, e outros, como um fracasso, porque o processo foi descontinuado. A iniciativa nasceu de uma crise política que, uma vez diminuída, ameaçou a capacidade das elites políticas de controlar o processo legislativo. Não havia interesse em ceder qualquer poder sobre a política usual.

Assim, a iniciativa oferece várias lições. O exemplo islandês demonstra o exemplo prático de tomada de decisão colaborativa entre o Estado e os cidadãos para resolver problemas, destacando as maneiras pelas quais o público pode informar o processo de formulação de políticas com um pensamento novo, inovador e mais criativo (OLAFSSON, 2014; LANDEMORE, 2015). Com mais dados, informações básicas e enquadramento, a plataforma pode até mesmo fazer um trabalho melhor de terceirização de soluções acionáveis e implementáveis. Mas, a comparação com a Estônia também deixa clara a

12 “[...] crowdsource ideas and proposals to amend Estonia’s laws on political parties and their financing” (vide nota 14, abaixo).

13 ESTONIAN COOPERATION ASSEMBLY. People’s Assembly 2015. Disponível em: <http://www.kogu.ee/en/activity/peoples-assembly>. Acesso em 15 de dezembro de 2017.

necessidade de cooperação institucional para que a plataforma faça qualquer diferença real e duradoura. Sem o compromisso de implementar o que o público propõe, a qualidade das contribuições pode diminuir.

4.3 Elaboração

4.3.1 Marco Civil, Brasil

O processo de elaboração de legislação, transformando uma proposta em um documento com validade legal que ofereça instruções para agências implementadoras e para o público, é tipicamente feito a portas fechadas, muitas vezes por profissionais que ajudam os políticos a garantir formatação, indexação e referências corretas à legislação anterior. Participar dessa etapa é mais desafiador porque exige um alto nível de comprometimento e maior conhecimento do assunto. Qualquer um dos participantes precisa ter o comando dos requisitos legais do processo ou os administradores precisam estar comprometidos com a criação de um esboço inicial em linguagem simples e elaborando os detalhes sem recorrer a jargões ou ao legalismo. Além disso, a colaboração nesta fase invariavelmente invade o santuário interno do campo político - o ritual repleto de jargão da fábrica de salsichas legislativas - e ameaça a essência da democracia representativa.

Obter *feedback* útil e significativo não é fácil, como menciona Tarik Nesh Nash, do *Legislation Lab* no Marrocos, ao explicar um processo online engajado que ele organizou no país. O público foi convidado a discutir uma lista de possíveis crimes e suas penalidades prestes a serem tipificados por uma lei. O texto da lei tinha 700 parágrafos delineando definições. Como a plataforma que ele projetou para a redação colaborativa foi aberta, resultou em comentários inúteis como “não nos importamos” ou “não confiamos no sistema” ou “o sistema está corrompido” ou “por que estamos incomodando” ou “vamos voltar à lei islâmica”, comentários que não fizeram nada para melhorar a qualidade do projeto. Na verdade, ele relata que a maioria dos comentários refletia uma desconfiança do Estado de Direito em primeiro lugar. No entanto, feito corretamente, convidar o público a participar dessa construção oferece vantagens importantes, incluindo a abordagem de questões que os legisladores desconhecem. Esse processo pode vir a garantir que os projetos de lei reflitam, de forma mais eficaz, as

preocupações das pessoas afetadas por eles. Pode ser mais fácil obter um *feedback* público útil sobre um primeiro rascunho que explique a abordagem pretendida do que antes, quando o projeto ainda é incipiente.

Em 2009, o Ministério da Justiça do Brasil, em colaboração com uma escola de direito local (FGV), lançou um site interativo em que publicou o primeiro rascunho do Marco Civil – um novo projeto de lei sobre liberdade na Internet – para comentários públicos. O site permitia que cidadãos individuais e organizações – incluindo ONGs, empresas e partidos políticos – pudessem enviar contribuições. Mais de 800 contribuições foram recebidas na forma de comentários, e-mails, rascunhos alternativos e referências. Depois de mais três fases de redação colaborativa, o projeto de lei foi enviado ao Congresso, em 2011, e sancionado pela então presidente Dilma Rousseff com o apoio de quatro ministérios (SOUZA *et al.*, 2015).

A França replicou o processo com a sua lei da Internet em 2015¹⁴, com um alto grau de sucesso entre os cidadãos e, talvez mais surpreendentemente, a satisfação entre os funcionários do governo. "O Secretário de Estado elogiou a qualidade das opiniões apresentadas ao Governo e a colaboração com a administração pública durante a elaboração do projeto".¹⁵

Nos Estados Unidos, em junho de 2009, a Casa Branca convidou o público a criar os termos da política do Governo Aberto dos Estados Unidos por meio de uma ferramenta de edição colaborativa baseada na Web (também conhecida como Wiki). Esta foi a terceira parte de um processo de elaboração de vários estágios que começou com um *brainstorming*, depois comentando e, finalmente, redigindo. Ao postar mais de 300 rascunhos e classificar as propostas dos outros, o público "nos ajudou a começar a pensar sobre os termos específicos da implementação e, no processo, aprendeu como pode ser difícil traduzir princípios elevados em uma direção clara e específica para os órgãos públicos" (NOVECK, 2015). O que era único sobre esse wiki, em particular, era que ele não permitia a uma pessoa

14 Governo da França. Drafting of the Digital Republic Bill, 2015. Disponível em: <<https://www.gouvernement.fr/en/drafting-of-the-digital-republic-bill-and-year-ii-of-french-tech>> Acesso em 17 de dezembro de 2018.

15 "The Secretary of State praised the quality of the opinions submitted to the Government and the collaboration with the administrative authorities during production of the bill".

repetir o que a última havia escrito. Mudanças exigiam o voto de um número configurável de participantes e somente se o limite fosse atingido, a edição, então, passava a valer.

Embora os exemplos de participação pública na escrita da legislação ainda sejam poucos e espaçados, muitos projetos-piloto têm sido bem-sucedidos. Ainda assim, mais experimentos são necessários para determinar, por exemplo, qual é o impacto de um processo de desenho mais aberto e de outro, mais fechado. O que acontece quando a equipe técnica do Legislativo participa ativamente com o público, ao invés de simplesmente deixar os cidadãos e a sociedade civil elaborarem o projeto por conta própria? A mudança no desenho das maneiras de formular e enviar solicitações e demandas afeta a disposição das pessoas em participar e a qualidade de sua participação? Dada a sua natureza técnica, a participação do público no processo de escrita realmente compensa em termos de melhoria da legitimidade ou da eficácia do processo?

4.4 Implementação

4.4.1 MindLab, Dinamarca

Uma vez que a legislação é elaborada e aprovada, ela ainda deve ser implementada, muitas vezes pelo órgão público para o qual a responsabilidade foi delegada. A fase de implementação oferece outra oportunidade para praticar muitas das técnicas já descritas e promover o engajamento em estratégias concretas para a sua execução. Por dezesseis anos, o MindLab (Dinamarca), um laboratório de inovação interministerial, facilitou o envolvimento ativo de cidadãos e empresas dinamarquesas no desenvolvimento de novas soluções práticas para o setor público. Servidores públicos de ministérios dinamarqueses trazem desafios de políticas públicas para o MindLab. Cidadãos e empresas interessadas participam coletivamente na tomada de decisões e no desenvolvimento de protótipos e experimentos em grande escala com os ministérios.

O MindLab usa métodos de design interativo, como jornada do usuário, entrevista com especialistas, cenários hipotéticos e matriz de prioridade para gerenciar o processo de engajamento. As ideias são reunidas mediante os experimentos e protótipos para determinar como as iniciativas serão totalmente implementadas pelos ministérios dinamarqueses.¹⁶ Ao fazer isso, o MindLab envolveu diretamente o público na criação e no teste de serviços, políticas públicas e programas reais. Essa colaboração oferece vantagens distintas para os órgãos públicos. Os cidadãos podem identificar problemas e melhores abordagens antes que um programa seja totalmente implantado. Eles podem trazer seus conhecimentos para a resolução de problemas junto ao governo. O MindLab, no entanto, foi dissolvido na primavera de 2018. Seria isso um sinal de sucesso? As práticas colaborativas e engajadas do MindLab tornaram-se o procedimento operacional padrão por tanto tempo que não havia mais necessidade de um órgão novo e separado para executá-las. No entanto, a política também parece ter desempenhado um papel. O MindLab foi substituído por uma '*Disruption Task Force*', uma unidade criada pelo primeiro-ministro para reformar o serviço público da Dinamarca por meio da tecnologia digital. O MindLab, que foi pioneiro no *design thinking*, não era, na verdade, uma agência de tecnologia ou uma unidade de análise de *big data* e, portanto, foi incorporado a essa nova iniciativa focada em inovação digital e baseada em tecnologia.

O desafio de envolver o público na implementação de políticas públicas e leis – seja por meio humano, centrado no *design* e na observação, seja por meio de consultas online e ideação – é garantir que o processo forneça informações indisponíveis aos burocratas, em vez de litigar *post hoc* o processo legislativo. Fazer isso bem dependerá da estreita colaboração entre o público e o governo para criar em conjunto estratégias de implementação. Essa fase administrativa não foi projetada para ser um concurso de popularidade, mas uma oportunidade adicional de obter conhecimentos para garantir uma implementação bem-sucedida. A abertura da fase de implementação à colaboração pública, no entanto, terá consequências inevitáveis para a natureza da prática administrativa.

16 MindLab Methods, 2018. Disponível em: <http://mindlab.dk/en/methods> Acesso em 12 Mar. 2018, production of the bill.

4.5 Avaliação

Infelizmente, a formulação de políticas públicas e de legislação geralmente terminam com a promulgação. Não há esforço sistemático para entender o impacto que uma lei teve, para quem, como e por quê. A maioria das avaliações ocorre muito tempo depois do fato, com dados limitados. No entanto, a avaliação serve como uma peça importante no ciclo de *feedback* para melhorar a prestação de serviços e prover informações para a futura formulação de políticas públicas. Alguns dos desafios mais citados para a avaliação consistem em escassez de recursos e o acesso a dados relevantes que limitam os processos de *feedback*. Isso representa uma oportunidade para o engajamento, inclusive perguntando ao público como medir o impacto, que dados utilizar para esse fim, qual o processo de coleta de evidências (DINESH, 2018). Permitida pelas novas tecnologias, uma comunidade vigilante pode melhorar os resultados das atividades governamentais e tornar a legislação, entendida como uma solução para os problemas públicos, mais responsiva uma vez que pode ser avaliada. Às vezes conhecidas como 'auditorias sociais', esses processos participativos têm o potencial de permitir que a elaboração e a avaliação de regulamentos e legislações sejam mais interativas. Infelizmente, os projetos de 'auditoria social' geralmente não têm relação com a legislação formal ou, como veremos no caso do Chile, não usam tecnologias para ampliar o escopo e a escala. Esta etapa do processo legislativo é a que mais precisa de projetos de *crowdlaw*.

4.5.1 Auditoria social em Gana: TransGov

O TransGov é uma plataforma criada em 2014 para ajudar os cidadãos de Gana a monitorar o progresso dos projetos de desenvolvimento local, capacitando os cidadãos a responsabilizar o governo por projetos de infraestrutura defeituosos ou incompletos e pelo oferecimento de serviços em suas localidades. Eles selecionaram uma lista de projetos de comunidades locais e permitem que as pessoas façam comentários. Hoje, o TransGov tem 600.000 usuários registrados que fornecem *feedback* por meio de site, aplicativo móvel, SMS ou usando o *Interactive Voice Response* (IVR). Seis funcionários trabalham no Transgov e lidam

com a tecnologia, o gerenciamento e as comunicações do projeto. Embora não seja de natureza estritamente legislativa, é um exemplo instrutivo de como usar o poder disseminado e a inteligência coletiva dos cidadãos para monitorar os resultados das políticas públicas e criar um ciclo de avaliação.

4.5.2 Avaliação no Chile: Evaluación de la Ley, Chile

No contexto legislativo, há também um projeto de *crowdlaw* no Senado chileno, que contratou um facilitador em tempo integral que dirige grupos focais de avaliação após a implementação de uma nova lei para entender como ela está funcionando. "A avaliação *ex-post* tem como objetivo determinar se o arcabouço regulatório cumpriu os objetivos desejados, se a lei ou regulamento foi suficientemente eficiente e eficaz em sua implementação e em que medida os impactos esperados e inesperados dos regulamentos de intervenção foram adequadamente considerados quando da concepção do instrumento regulador" (EVALUACION, 2018). Esta é uma parte formal do processo legislativo no Chile, como em nenhum outro lugar. O facilitador reúne legisladores, funcionários, partes interessadas e cidadãos para discutir as métricas de avaliação e o sucesso da implementação.

O Departamento de Evaluación de la Ley desenvolveu um projeto de três etapas para avaliar a eficácia de uma lei. É considerado o cumprimento das métricas estabelecidas quando da promulgação da lei. Ele mede a percepção dos cidadãos sobre a lei e sua implementação. Também sugere medidas corretivas para que a lei e sua implementação estejam alinhadas com as métricas estabelecidas. O processo não é aplicado a todas as leis. Ele é usado para leis que não regulam questões altamente ideológicas ou partidárias e são relevantes para um grande número de pessoas. A avaliação também está sujeita a uma avaliação de viabilidade para determinar se é, de fato, possível medir a eficiência ou a eficácia na implementação.

4.5.3 Monitoramento cidadão no Brasil: Projeto Controladoria na Escola, Brasil

No Brasil, um decreto promulgado em 2007 garante que as escolas públicas tenham autonomia para gastar os recursos que lhes são destinados para manutenção e operação da escola. A intenção por trás do decreto (chamado Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF) era ajudar a gestão das escolas públicas a responder de forma ágil às necessidades locais. No entanto, as auditorias realizadas em municípios aleatórios pelo controlador nacional mostraram que há deficiências na qualidade da infraestrutura escolar em todo o país. Estudos têm atribuído várias razões para essas deficiências, incluindo falta de recursos, corrupção e comportamento estudantil, mas há menos informações disponíveis em níveis granulares para identificar onde estão as questões (FERRAZ *et al.*, 2012).

Portanto, em 2016, o controlador lançou um projeto experimental chamado Projeto Controladoria na Escola para engajar os alunos em 10 escolas públicas de Brasília no processo de auditoria da infraestrutura escolar, mapeando questões comumente levantadas e fomentando a educação cidadã nas escolas. O projeto pede aos estudantes para coletar dados sobre seus ambientes escolares locais, relatando os principais problemas enfrentados, identificando as causas desses problemas e propondo ideias para corrigi-los. Apenas em uma escola, os alunos identificaram 115 questões e, em apenas 3 meses, 45% destas foram resolvidas pelo departamento de educação ou, quando possível, pelos próprios estudantes e a direção da escola (MOLL, 2016). O sucesso do projeto foi duplo. Ele não apenas ajudou a Controladoria Geral do Distrito Federal a realizar auditorias detalhadas de todas as escolas públicas, mas, também gerou grande adesão das escolas para identificar, relatar e corrigir problemas em seus arredores. O modelo de auditoria cidadã empregado no Brasil é um ótimo exemplo de organização de campanhas lideradas por cidadãos para promover a educação cidadã e ajudar as agências de controle do governo a entender os problemas locais, com detalhes granulares. Também ajuda a construir um senso de comunidade e, com certeza, motivou os cidadãos a tomarem medidas para corrigir esses problemas. Ainda não está claro, no entanto, se a campanha melhorou os resultados educacionais e se as soluções de médio e longo prazo

foram implementadas. A auditoria social e o monitoramento desse tipo, que aproveitam o poder distribuído dos cidadãos para monitorar a eficácia, poderia ser uma melhoria promissora para as práticas legislativas, se sistematicamente implementadas como parte do processo legislativo. Nenhuma empresa inteligente implementa uma política sem medir se ela funciona e o custo no final da linha, da mesma forma o governo não deve gastar dinheiro do contribuinte sem uma avaliação em tempo real. Se os parlamentos distribuírem o trabalho de monitorar a política pública na fase de implementação, por exemplo, para cidadãos com telefones celulares, isso poderia aumentar drasticamente a capacidade de avaliar o impacto resultante da legislação sobre a vida das pessoas, incluindo custos e benefícios (WILKERSON, 2015; CENTER FOR CIVIC MEDIA, 2017; BJÖRKMAN, 2015).

Mas, para ser bem feitas, as métricas de avaliação e a tarefa de coleta de dados devem ser claras para todas as partes, ou o processo de auditoria social pode resultar em uma tentativa partidária ou ideologicamente motivada de minar a legitimidade da legislação.

5 Considerações finais

Segundo John Dewey, a participação pública é essencial para a responsabilização e a legitimidade democráticas. O direito de votar em representantes é uma condição necessária para a democracia. Mas, as eleições anuais não serão suficientes nem para fortalecer os laços entre os cidadãos e seu governo, nem para usar nossa inteligência coletiva na melhoria da qualidade do processo legislativo. Votar uma vez por ano não aproveita a oportunidade de considerar o que nós sabemos para resolver problemas sociais difíceis e complexos. Ainda há muito debate sobre a relevância de os cidadãos fazerem mais do que votar, especialmente quando decisões complexas precisam ser tomadas rapidamente. Mas as práticas de *crowdlaw* demonstram que os cidadãos podem desempenhar um papel mais ativo na maquinaria do governo.

De fato, a expertise enraizada na experiência vivida ou no fato científico é amplamente distribuída na sociedade. Testemunhamos uma mudança da perspectiva dos especialistas com credenciais para o cidadão especialista em tudo, desde resenhas de restaurantes a conselhos médicos (NOVECK, 2016). As práticas de

crowdlaw fornecem uma maneira de vincular ao governo esse conhecimento distribuído na sociedade. *Crowdlaw* é mais do que apenas comentar ou debater, é uma série de práticas em cada etapa do processo legislativo concebidas para extrair inteligência coletiva, para informar a formulação de políticas públicas e leis.

Nos próximos cinquenta anos, enfrentaremos desafios maiores do que qualquer geração anterior, especialmente os desafios criados pelas novas tecnologias, bem como aqueles potencialmente resolvidos por elas. Precisaremos administrar nossas instituições de maneira diferente se quisermos ser capazes de responder com rapidez e eficácia. As pessoas podem não estar familiarizadas com o jogo da política, mas possuem perícia em jogos de cartas. Aqueles que governam precisam aproveitar esse conhecimento de forma não ocasional, mas contínua, trazendo a inteligência coletiva para transformar o processo legislativo em um exercício prático de resolução de problemas.

Referências

AITAMURTO, Tanja; LANDEMORE, Hélène; SALDLVAR GALLI, Jorge. Unmasking the Crowd: Participants' Motivation Factors, Expectations, and Profile in a Crowdsourced Law Reform. *Information, Communication & Society*, 20, p.1239-1260, 2017.

ALSINA, Victoria; MARTÍ, José Luis. The Growing Crowdlaw Movement. *Analyse & Kritik*, 40(2), p. 337–358, 2018.

BARBER, Benjamin. *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities*. New Haven e Londres: Yale University Press, 2013.

BARNES, Catherine; KLERK, Eldred de. South Africa's Multi-party Constitutional Negotiation Process. *Accord* 13, p.26-33, 2002.

BLOOMBERG, Michael; POPE, Carl. *Climate of Hope: How Cities, Businesses, and Citizens Can Save the Planet*. Nova York, 2017.

BRIFFAULT, Richard. The Local Government Boundary Problem in Metropolitan Areas. *Stanford Law Review*, 48, p. 1115-1171, 1995.

CASSANI DAVIS, Lauren. Would You Pull the Trolley Switch? Does it Matter? *The Atlantic*, 2015. Disponível em: <https://www.theatlantic.com/technology/archive/2015/10/trolleyproblem-history-psychology-morality-driverless-cars/409732/>

CROSBY, Ned; HOTTINGER, John C. The Citizens Jury Process. In: THE COUNCIL OF STATES GOVERNMENTS. *The Book of the States*. 2011, p. 321- 325.

DAY, Matt. Amazon plans to build second, ‘equal’ headquarters outside Seattle. In: *The Seattle Times*, Out. 2017, Disponível em: < <https://www.seattletimes.com/business/amazon/amazon-plans-to-build-second-equal-headquarters-outside-seattle> >. Acesso em: 05 Dez. 2017.

DINESH, Anirudh. *CrowdLaw Case Studies: Evaluation and Social Auditing* (no prelo, cópia do artigo obtida com autor).

ESTY, Daniel C. Red Lights to Green Lights: From 20th Century Environmental Regulation to 21st Century Sustainability. *Environmental Law*, 47, p. 1-80, 2017.

EVALUACIÓN DE LA LEY, 2018. Disponível em <http://www.evaluaciondelaley.cl/foro_ciudadano/site/edic/base/port/ini_cio.html >

FERRAZ, Cláudio; FINAN, Frederico; MOREIRA, Diana B. Corrupting Learning: Evidence from Missing Federal Education Funds in Brazil. *Journal of Public Economics*, 96, p.712-726, 2012.

FISHKIN, James. *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*. New Haven: Yale University Press, 1991.

GOUVERNEMENT & CITOYENS. *Governments & Citizens*, last modified July 2017. Disponível em: < <https://gouvernement-etcitoyens.consultation.etalab.gouv.fr> >. Acesso em: 10 Nov. 2017.

HAYEK, Friedrich A. The price system as a mechanism for using knowledge. In: BORNSTEIN, Morris (Org.). *Comparative economic systems: models and cases*. 5a Edição. EUA: Irwin, 1985.

HOLDER, Sarah. The Extreme Amazon Bidder Just Got Real. In: *City- Lab*, 2018. Disponível em: <http://www.citylab.com/life/2017/11/the-extremeamazon-bidder-just-got-real/546857>. Acesso em 15 Mar. 2018.

HORTON, Chris. The simple but ingenious system Taiwan uses to crowdsource its laws, *MIT Technology Review*, 2018. Disponível em: <<https://www.technologyreview.com/s/611816/the-simple-but-ingenioussystem-taiwan-uses-to-crowdsource-its-laws/> >. Acesso em: 10 Mar. 2018.

HUMMEL, Keiva. NCDD Community News. Recap on OurTech Tues Feat Iceland's Citizens Foundation. In: *National Coalition for Dialogue and Deliberation*, 2018. Disponível em <ncdd.org/25627>. Acesso em: 20 Fev. 2018.

JACKMAN, Molly. ALEC's Influence over Lawmaking in State Legislatures. *Brookings*, 2017. Disponível em: <https://www.brookings.edu/articles/alecs-influence-over-lawmaking-instate-legislatures> . Acesso em 20 Dez. 2017.

KANG, Cecilia; KAPLAN, Thomas; FANDOS, Nicholas. Congress' lack of tech-knowledge keeps it weak against Silicon Valley. In: *Thestar.com, Toronto Star*, 2018. Disponível em:< <https://streetlevelpundit.ca/congress-lack-of-tech-knowledge-keeps-itweak-against-silicon-valley/>> Acesso em 14 de Abr. 2018.

KATZ, James; BARRIS, Michael; JAIN, Anshul. *The Social Media President Barack Obama and the Politics of Digital Engagement*. Nova York: Palgrave, 2013.

LANDEMORE, Hélène. Inclusive Constitution-Making. The Icelandic Experiment. *Journal of Political Philosophy*, 23, p. 166-191, 2015.

_____. Beyond the Fact of Disagreement? The Epistemic Turn in Deliberative Democracy. *Social Epistemology*, 31, p. 277-295, 2017.

LEMOES, Ronaldo; de SOUZA, Carlos Affonso; STEIBLE, Fabro; NOLASCO, Juliana. A Bill of Rights for the Brazilian Internet (Marco Civil) A Multistakeholder Policymaking Case. In: GRASSER, Urs; BUDISH, Ryan; WEST, Sarah Myers (Orgs.). *Multistakeholder as Governance Groups: Observations from Case Studies*. First edition. Boston: Berkman Center, 2015, v. 1, p. 1-24.

LEOSK, Nele; TRECHSEL, Alexander. Beyond Digital Crowdsourcing - How the Estonian People's Assembly Solved a crisis of Democracy. *MySociety*, 2016. Disponível em: <https://www.slideshare.net/mysociety/beyond-digital-crowdsourcing-how-the-estonian-peoples-assembly-solved-a-crisis-ofdemocracy>>. Acesso em 15 Dez. 2017.

MIT Center for Civic Media. *Initial Findings from Pará*, maio, 2017. Disponível em: <https://promisetracker.org/2017/05/23/initial-findingsfrom-para/>. Acesso em 10 jan. 2018.

MICHAELS, Matthew. Only 17 US cities are left in the running for Amazon's HQ2 — here are the ones in most dire need of Amazon's 50,000 jobs. In: *Business Insider*, 2018. Disponível em: <<https://www.businessinsider.com/amazon-hq2-employment-outlookdata-by-city-2018-1>>. Acesso em 10 Mar. 2018.

MOLL, Gabriela. Horta Comunitária Será Usada Na Merenda Do CEF *Agência Brasília*, em Samambaia. In: Agência Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2016/11/07/horta-comunitariasera-usada-na-merenda-do-cef-404-em-samambaia>

MULGAN, G. Anticipatory Regulation: *10 ways governments can better keep up with fast-changing industries*. Disponível em: < <http://www.nesta.org.uk/blog/anticipatory-regulation-10-ways-governments-can-better-keep-up-with-fast-changing-industries> >. Acesso em 15 mar. 2018.

NYQVIST, Martina Björkman; WALQUE, Damien de; SVENSSON, Jakob. The Power of Information in Community Monitoring. In: *J-PAL Policy Briefcase*, 2015. Disponível em: <https://www.povertyactionlab.org/sites/default/files/publications/the-power-of-information-in-community-monitoring.pdf> . Acesso em 08 Jan. 2018.

NOVECK, Beth. The Electronic Revolution in Rulemaking. *Emory Law Journal*, 53, p. 433-522, 2004.

_____. *Smart Citizens, Smarter State: The Technologies of expertise and the Future of Governing*. Vol.53, 2015.

_____. Could crowdsourcing expertise be the future of government? In: *The Guardian, Guardian News and Media*, 2016. Disponível em: < <http://www.theguardian.com/science/politicalscience/2016/nov/30/could-crowdsourcing-expertise-be-the-future-of-government> >. Acesso em: 02 Jan. 2018.

ODDSDÓTTIR, Katrín. Iceland: The Birth of the World's First CrowdSourced Constitution? *Cambridge Journal of International and Comparative Law*, 3, p. 1207-1220, 2014. Disponível em: <<https://www.elgaronline.com/view/journals/cilj/3-4/cilj.2014.04.13.xml> >.

OLAFFSON, Jon. The Constituent Assembly. A Study in Failure. In: INGIMUNDARSON, Valur; URFALINO, Phillippe; ERLINGS-DÓTTIR, Irma. (Orgs.). *Iceland's Financial Crisis: The Politics of Blame, Protest, and Reconstruction*. London: 2016. p.252-272.

PARLEMENT & CITOYENS. *Participate in the Development of the Law*, last modified July 2017, URL: <https://parlement-et-citoyens.fr>

ROTHSTEIN, Bo. *The Quality of Government: Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective*. Chicago/London: University of Chicago Press, 2011.

SCHUCK, Peter. *Why Government Fails So Often: And How It Can Do Better*. Princeton: Princeton University Press, 2014.

SOUZA, Carlos Affonso; VIOLA, M.; LEMOS, Ronaldo (Orgs.). *Brazil's Internet Bill of Rights: A Closer Look*. Institute for Technology and Society of Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <https://itsrio.org/wp-content/uploads/2018/02/v5_com-capa__pages_miolo_Brazil-Internet-Bill-of-Rights-A-closer-Look.pdf>. Acesso em 12 Jan. 2018.

STILLE, Alexander. Not So Funny. *The New York Review of Books*, 2018. Disponível em: <<http://www.nybooks.com/articles/2018/05/10/beppe-grillo-not-so-funny>>. Acesso em 10 mar. 2018.

SUSSKIND, Jamie. Future Politics: Living Together in a World Transformed by Tech. In: WARREN, Mark; PEARSE, Hillary. (Orgs.). *Designing Deliberative Democracy*. Oxford: The British Columbia's Citizens Assembly, 2018.

WILKERSON, John; SMITH, David; STRAMP, Nicholas. Tracing the Flow of Policy Ideas in Legislatures: A Text Reuse Approach. *American Journal of Political Science*, 59, 2015, p.943–956.

Capítulo 5

A Democracia Representativa na Era Digital e as Funções Desempenhadas pelos E-Parlamentos

Sérgio Braga

1 Introdução

Desde, pelo menos, os anos 1990, uma crescente literatura tem analisado os parlamentos online, abordando o problema em múltiplas dimensões.¹ Apesar das percepções vigentes no senso comum e da ampla literatura científica surgida recentemente sobre o “desengajamento cívico em relação aos partidos e à política” (DANTON; WATTENBERG, 2000) sobre a “crise de representação” (CASTELLS, 2018) e, em sua versão mais recente e pessimista, sobre a “morte das democracias” (PERSILY, 2017; LEVITSKY; ZIBLATT, 2018), o fato observável é que, pelo menos até o momento da redação deste texto, os parlamentos têm funcionado de maneira regular nos sistemas políticos do mundo (inclusive em países que não podem ser considerados plenamente democráticos). E as plataformas digitais dos órgãos parlamentares têm se tornado, inclusive, pelo menos até aqui, universalmente difundidas, contribuindo para o aumento da visibilidade e da importância destas instituições nos sistemas políticos contemporâneos (ALCÁNTARA SAEZ; GARCÍA MONTERO, 2013; IPU, 2018).

A título de ilustração dessa ideia observemos que, em seu estudo pioneiro examinando o desempenho das funções de informação e comunicação nos *websites* parlamentares (doravante referidos como WPs), a cientista política Pippa Norris efetuou a análise de conteúdo de 98 WPs ao redor do globo, detectando a tendência a sua ampla difusão, a partir de então, apesar da manutenção do *digital divide* (fratura digital) no uso dessas plataformas digitais entre

¹ Para um balanço dessa literatura e dos múltiplos temas por ela abordados, conferir o detalhado estudo de Cristiane Bernardes e Isabele Mitozo neste livro.

os diferentes países e regiões geográficas (NORRIS, 2001).² Por sua vez, segundo Tiago Peixoto, no momento de redação de sua tese de doutorado sobre os WPs dos legislativos subnacionais no Brasil, na Espanha e nos EUA, havia ao todo 189 WPs no ar no mundo, uma considerável expansão em comparação com os números obtidos pelo estudo anterior de Norris (PEIXOTO, 2013, p. 5). Por fim, de acordo com levantamento que nós mesmos fizemos no site da *União Inter-Parlamentar*, no ano de 2019, dos 275 parlamentos funcionando nos cerca de 193 países existentes no globo, abrangendo tanto países uni quanto bicamerais, aproximadamente 269 possuíam plataformas digitais, uma porcentagem de cerca de 98% do total.³

Dentro desse quadro, de uma perspectiva menos distópica sobre o futuro das democracias e dos sistemas políticos contemporâneos, os e-parlamentos são uma instituição que tem desempenhado e desempenhará num futuro próximo previsível um importante papel para compreendermos o funcionamento e as mudanças pelas quais passam as democracias modernas (KEANE; ALONSO; MERKEL, 2011; MANIN, 2013; COLEMAN, 2017), embora sujeitas a uma maior instabilidade e à emergência de uma maior pluralidade de atores sociais, fenômenos estes estritamente associados à difusão pervasiva das mídias digitais nos diferentes sistemas políticos existentes ao redor do mundo (BIMBER, 1998; MARGETTS *et al.*, 2015; ANSELL; TRONDAL, 2017). Em suma: apesar dos eventuais “obstáculos” colocados ao pleno aproveitamento dos potenciais das tecnologias digitais pelos parlamentos ao redor do mundo, podemos detectar um movimento contínuo e sustentado de expansão ou de transferência dos trabalhos parlamentares para plataformas digitais, utilizando recursos comunicacionais cada vez mais sofisticados visando à melhoria da governança dos órgãos legislativos em suas múltiplas dimensões.

2 Das 178 nações examinadas por Pippa Norris em seu estudo, 98 possuíam WPs, ou seja, 55%. Destes 98 países, 54 (55%) estavam em democracias consolidadas, 26 (27%) em democracias instáveis, e 18 (18%) em países não-democráticos (Norris, 2001).

3 Apenas os seguintes parlamentos do mundo não possuíam plataformas digitais registradas no site da IPU no momento da redação deste texto: os Senados Federais da República de Camarões, do Congo, da Guiné Equatorial, do Sudão do Sul, e as Câmaras dos Deputados da Coreia do Norte, da Guiné Equatorial, da Eritreia, do Qatar, do Sudão do Sul, da Tailândia e do Turcomenistão. Fonte: Base de Dados da União Inter-parlamentar. Disponível em: <http://archive.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp>. Acesso em 20 de agosto de 2019.

Não por outros motivos, nos últimos anos tem sido crescente o número de estudos sobre o uso cada vez mais intenso das plataformas digitais pelos parlamentos e parlamentares do mundo, tanto no exterior, como no Brasil, nas várias esferas de governo (FARIA, 2012; LESTON-BANDEIRA; BENDER 2013; BARROS; SANTOS, 2017; BARROS; BERNARDES; REHBEIN, 2015, 2016; WALKER *et al.*, 2019; MITOZO; MARQUES, 2019).⁴ Essa proliferação de estudos tem uma razão de ser, na medida em que há evidências cada vez mais robustas dos impactos da internet e das tecnologias digitais nos parlamentos do mundo e, também, nas relações entre os parlamentares e os cidadãos de uma maneira geral. Como mostram estudos recentes (BERNARDES; LESTON-BANDEIRA, 2016; SOBACI, 2011; WALKER *et al.*, 2019), os WPs e as tecnologias digitais se tornaram não apenas a principal ferramenta ou janela de contato dos parlamentos com a população, mas também um recurso indispensável para a organização de seus trabalhos e para a promoção e o gerenciamento da relação dos órgãos legislativos com os mais diversos atores políticos e sociais.

Isso ocorre porque, apesar das desigualdades materiais, motivacionais e cognitivas existentes na maior parte dos países, as novas tecnologias digitais, ao reduzir drasticamente os custos da interação entre esfera civil e esfera política, abrem o caminho para *aperfeiçoamentos incrementais* na governança dos órgãos públicos e na oferta de oportunidades de engajamento e discussão pública ao conjunto de atores e instituições que interagem num determinado sistema político. Do mesmo modo, facilitam o envolvimento destes com iniciativas promovidas pelos órgãos parlamentares e, por conseguinte, com a esfera política de uma maneira geral (embora tal processo esteja longe de ser linear e contínuo, conforme postulam alguns autores, tais como Tinley, em trabalho

4 Entre os trabalhos que analisam os portais parlamentares e/ou contêm recomendações relacionadas ao uso da internet por parlamentos nacionais, destacamos, além das edições dos manuais para parlamentos publicados pela União Interparlamentar (IPU, 2000, 2009), os trabalhos pioneiros de Coleman et al. (1999), Norris (2000, 2001), bem como as análises subsequentes de Suurla et al. (2002), Kingham (2003), Mendel (2004), Beetham (2006), Trechsel et al. (2003), Cardoso et al. (2003), Ferber et al. (2005), Frick (2005), Ward e Lusoli (2005), Lusoli, Ward e Gibson (2006), Setala e Grolund (2006), o número especial do *The Journal of Legislative Studies*, que contém diversos estudos sobre os impactos da internet nas democracias parlamentares europeias (DAI; NORTON, 2007) e os vários surveys publicados pelas Nações Unidas e IPU (UNITED NATIONS, 2008; IPU, 2018), dentre outros textos mencionados nos capítulos de Bernardes e Mitozo e de Gomes.

de 2008). Abrem-se, assim, possibilidades de melhoria da qualidade da governança das instituições parlamentares ou, pelo menos, de sua institucionalização – em contextos em que as associações intermediárias tais como partidos políticos, organizações não-governamentais e mesmo órgãos legislativos são fracamente institucionalizadas –, ao serem criadas novas possibilidades de fiscalização e monitoramento do público sobre os processos decisórios governamentais (NORRIS, 2001; LESTON-BANDEIRA; THOMPSON, 2018). Isso que não equivale a dizer, naturalmente, que tais oportunidades sejam sempre aproveitadas pelos atores políticos de maneira satisfatória, sem a necessidade de um processo de educação cívica para o exercício da cidadania democrática (COLEMAN; BLUMLER, 2009; COLEMAN, 2017; GOMES, 2019), e que não existam “problemas” nas várias experiências e projetos de governança digital via plataformas parlamentares.

Coleman e Blumler (2009), por exemplo, demonstraram que as tecnologias digitais derrubaram várias barreiras para uma maior deliberação democrática (entendida no sentido amplo do termo), tais como tempo, distância, escala e limitações de competência do público, ao tornarem mais acessível o fluxo de informações e a possibilidade de formas de tomada de decisão pública, além da mera agregação de vontade em processos eleitorais segundo os postulados da escolha racional (COLEMAN; BLUMLER, 2009). Entretanto, em trabalho posterior, numa perspectiva mais cautelosa, Coleman postula a tese de que essa diminuição das “barreiras à entrada” é condição *necessária*, mas não *suficiente*, para o desenvolvimento de experiências mais substantivas de democracia digital. Nesse sentido, para que a internet se converta numa efetiva ferramenta de aprimoramento da democracia, e não seja “capturada” por líderes populistas, marqueteiros inescrupulosos e propagadores de notícias falsas que visem a distorção da vontade popular, é necessário o desenvolvimento de uma série de “*capabilities*” ou capacidades, habilidades estas que poderiam ser fortalecidas através da ação das tecnologias digitais: (i) a capacidade de compreender o mundo político; (ii) a capacidade de estar aberto à troca argumentativa; (iii) a capacidade de difundir experiências públicas; (iv) a capacidade de “fazer a diferença”, ou seja, de ser ouvido e de influenciar efetivamente o processo decisório (COLEMAN, 2017). As potencialidades desses fenômenos para o

fortalecimento da cidadania democrática são fruto de um longo processo de educação política, de aprendizado e de condições favoráveis no ecossistema político, e não o resultado inevitável e natural da difusão das tecnologias digitais, como evidenciam pesquisas recentes (GOMES, 2019).

Ora, esse processo de aproximação entre parlamento e cidadãos, de uma maneira geral, pode ser compreendido também como um aperfeiçoamento e ampliação de suas funções tradicionais, já que as tecnologias digitais têm impactos sobre várias dimensões da atividade parlamentar, e não apenas na disponibilização de dados abertos e aumento da transparência pública (PEIXOTO, 2013; ALCÁNTARA SAEZ; GARCÍA MONTERO, 2013), ou na ampliação das oportunidades de engajamento e participação dos cidadãos ordinários na atividade parlamentar (MARQUES, 2008; BERNARDES; LESTON-BANDEIRA, 2016; MITOZO, 2018). Nesse sentido, uma contribuição importante da literatura mais recente sobre e-parlamentos foi a de demonstrar que, além de suas funções legislativa e representativa propriamente ditas, os órgãos parlamentares podem desempenhar uma série de outras funções que podem ser dinamizadas por meio do uso das tecnologias digitais e, em particular, da internet. Dentro desse quadro, particularmente importantes são trabalhos recentes que buscam analisar o fenômeno das funções desempenhadas pelos e-parlamentos e de seus portais, bem como os potenciais do uso das mídias sociais para uma maior aproximação entre parlamentos e cidadãos.⁵

Desta perspectiva, podemos formular várias questões analíticas que procuraremos responder neste texto, tais como: quais são as funções dos órgãos parlamentares e como elas podem ser dinamizadas através dos impactos das tecnologias digitais? É possível que as tecnologias digitais (abrangendo *websites* e mídias sociais) agreguem outras funções além daquelas tradicionalmente desempenhadas pelos órgãos parlamentares? O que os estudos e pesquisas

5 Em seu artigo sugerindo uma estrutura de análise para o exame dos impactos da internet nos trabalhos parlamentares, Cristina Leston-Bandeira enumera as seguintes funções desempenhadas pelos órgãos parlamentares e que podem ser potencializadas por intermédio do uso das tecnologias digitais: mediação e resolução de conflitos, educação, legislação, legitimação, representação e fiscalização do Executivo (LESTON-BANDEIRA, 2007, p. 662). Para uma tentativa de aplicação parcial desse modelo teórico na análise dos principais parlamentos europeus, cf. o artigo da mesma autora (LESTON-BANDEIRA, 2009). Para uma tentativa de aplicação do modelo das funções dos E-parlamentos para o caso das Assembléias Legislativas brasileiras, ver os trabalhos de Braga, Mitozo e Tadra (2016a; 2016b). Comentários mais detalhados a estes trabalhos serão feitos ao longo deste capítulo.

recentes evidenciam a respeito do desempenho das funções dos parlamentos digitais? Estes estudos demonstram aprimoramentos na governança digital dos órgãos parlamentares, tornando suas operações mais eficientes e controláveis pelos cidadãos, contribuindo também para um monitoramento mais eficaz do Executivo? Elas têm, de fato, agregado valor ao funcionamento das democracias e dos órgãos parlamentares, contribuindo para seu desempenho mais eficiente, ou são apenas experiências cosméticas destinadas a “gerenciar a imagem” dos parlamentos pelo mundo afora, supostamente aumentando sua “legitimidade” aos olhos dos cidadãos comuns?

O objetivo deste capítulo é abordar as funções desempenhadas pelas plataformas digitais parlamentares tendo como pano de fundo essas questões, fazendo um balanço analítico dos estudos sobre e-parlamentos realizados dessa perspectiva e que nós mesmos efetuamos sobre os parlamentos subnacionais brasileiros e sul-americanos. Procuraremos, ainda, dialogar com o quadro analítico utilizado por Cristina Leston-Bandeira em suas análises dos WPs europeus (LESTON-BANDEIRA, 2007, 2009), além de outros estudos empíricos sobre boas práticas divulgados nos *websites* parlamentares brasileiros e de outros países que podem servir como modelo ou parâmetros normativos para aperfeiçoamentos incrementais na governança e gestão dos órgãos parlamentares. Sublinhe-se que focaremos nossa análise nos *websites*, mencionando apenas de maneira secundária o uso das redes digitais. Isso porque, como mostram estudos recentes (CHADWICK, 2017; GERBAUDO, 2019), essas plataformas ainda são fundamentais para o gerenciamento das atividades de várias instituições que interagem no mundo digital, constituindo-se como repositório de informação e de criação de capacidades coletivas. Esses *websites* ou portais legislativos, por sua vez, atuam num contexto de “plataformização” da Web e de formação de um ecossistema digital “híbrido” ou “pós-web”, em que interagem diversos tipos de mídia, tais como mídias tradicionais, APIs, Facebook, canais do Youtube, Instagram, WhatsApp, dentre outras a serem utilizadas no futuro, mas ainda observando a importância dos *websites* institucionais como ferramenta de governança digital e plataforma de difusão e armazenamento de informações e de criação de inteligência coletiva (CHADWICK, 2017; GOMES, 2019; HELMOND, 2019).

2 Perspectivas de análise sobre o estudo das funções dos e-parlamentos

Como enfatiza Leston-Bandeira (2007b) em seu artigo sugerindo uma estrutura analítica para o estudo dos e-parlamentos, há uma multiplicidade de vias pelas quais as tecnologias digitais (doravante, TDs) podem impactar o parlamento, além daquelas tradicionalmente mencionadas nos estudos sobre o tema, ou seja, de aumentar a transparência (informação) e estimular a uma maior interação e engajamento dos cidadãos com as atividades dos órgãos parlamentares (participação). Neste capítulo, procuraremos desenvolver alguns dos *insights* de Leston-Bandeira e de outros autores. Nossa proposição básica é a de que as TDs incidem sobre cada uma das funções básicas associadas ao desempenho das atividades parlamentares, adicionando novas potencialidades (mas também novos problemas) de gestão dos trabalhos parlamentares. Nesse sentido, procuraremos neste texto refletir sobre como essas tecnologias repercutem sobre cada uma das funções parlamentares e os problemas associados a este fenômeno a partir de outras pesquisas e dos estudos empíricos que nós mesmos efetuamos recentemente. Entretanto, como afirma a própria Leston-Bandeira, embora a criação de e-parlamentos no mundo seja um processo amplamente difundido, “a introdução e implementação das novas tecnologias de informação e comunicação nestas instituições é, frequentemente, um processo difícil”.⁶ contemplando vários obstáculos tais como falta de recursos, falta de vontade política dos parlamentares e gestores, ou mesmo falta de motivação dos cidadãos para participarem de iniciativas digitais (LESTON-BANDEIRA, 2007b, p. 656). Por esse motivo, refletiremos também brevemente a respeito de algumas dificuldades e obstáculos encontrados neste e em outros estudos empíricos sobre o desempenho das funções no caso específico dos parlamentos digitais.

Embora a análise dos potenciais das plataformas digitais dos parlamentos para promover um maior enraizamento dos órgãos legislativos na opinião pública tenha recebido a atenção de diversos analistas que buscaram realizar estudos

6 Tradução livre da seguinte passagem: “However, although most national parliaments are now wired, the introduction and implementation of ICT in these institutions is often a difficult process” (LESTON-BANDEIRA, 2007b, p. 656). Para um maior aprofundamento da análise dos vários obstáculos encontrados à implementação das experiências de governança digital pelos órgãos parlamentares, ver o capítulo de Leston-Bandeira neste livro.

mais abrangentes sobre o assunto, são poucos os trabalhos que buscam refletir de maneira sistemática sobre como os e-parlamentos podem contribuir para aprimorar e dar mais visibilidade ao desempenho de cada uma das diferentes funções dos órgãos parlamentares, tanto as funções “clássicas” (como as de legislar, representar setores da população e fiscalizar o governo), como outras mais recentes surgidas. Isso acontece seja em virtude do avanço tecnológico, seja das novas demandas que se colocam aos órgãos parlamentares pelas democracias modernas (tais como a de desenvolver atividades educativas e formativas, ou incentivar e criar maiores oportunidades para o engajamento e a participação dos cidadãos na esfera política por intermédio dos canais da internet, *crowdlaw*, monitoramento sistemático de políticas públicas através de ferramentas digitais etc.). É claro que há uma infinidade de estudos específicos que tangenciam o tema, mas, via de regra, não efetuam uma reflexão mais integrada sobre o desempenho e diversificação das funções propriamente ditas desempenhadas pelos órgãos legislativos.

Nesse sentido, além de suprir essa lacuna, uma reflexão sobre a evolução das funções desempenhadas pelos órgãos legislativos através de suas plataformas online justifica-se porque, como indicam diversos autores, as tecnologias digitais (tanto *websites* como, mais recentemente, outras plataformas digitais) podem ser um importante fator para a reaproximação do parlamento com os cidadãos, e para a abertura de oportunidades para que os cidadãos participem de forma mais ativa no processo decisório parlamentar, tendo também um importante papel pedagógico na difusão dos valores democráticos (LESTON-BANDEIRA; THOMPSON, 2013, 2018). Além disso, é fundamental que tenhamos uma visão dinâmica de tal fenômeno, e não estática, na medida em que, devido à própria natureza volátil das tecnologias digitais, abre-se a possibilidade de inovações constantes no emprego desses recursos tecnológicos, bem como novas experiências de democracia digital que melhorem o desempenho da governança digital nos diversos parlamentos, para além da criação de espaços “deliberativos” e participativos (CHADWICK, 2007).

Nesse contexto, o ponto de partida para uma reflexão mais sistemática sobre o impacto das TDs nas funções dos parlamentos é o trabalho de Cristina Leston-Bandeira (2007b) sugerindo um quadro analítico abrangente para o estudo do impacto das novas tecnologias de comunicação e informação

(NTICs) nos e-parlamentos da perspectiva do analista político interessado na compreensão dos processos decisórios e legislativos que ocorrem no âmbito dos e-parlamentos, perspectiva essa qualificada pela autora como *inside approach* (LESTON-BANDEIRA, 2007b). Nesse artigo, a autora sugere uma estrutura analítica para estudar os impactos das tecnologias digitais e da internet que leve em conta a influência dos *fatores institucionais*, da ação dos diferentes *atores políticos* envolvidos na atividade parlamentar, e dos processos da *difusão das NTICs* nas atividades comunicacionais, de disseminação de informação e de gerenciamento de informação no seio das instituições parlamentares. Tal processo pode ser simbolizado pela seguinte figura:

Figura 1: O impacto da Internet



Fonte: Elaboração própria a partir de Leston-Bandeira (2007b, p. 667).

No item 4 de seu artigo, intitulado "A relação entre a internet e o parlamento da perspectiva dos estudos legislativos, a autora enumera as seguintes funções principais desempenhadas pelos e-parlamentos ao longo de sua história: a) função de *resolução de conflitos*, que consiste na resolução das

divergências de perspectiva e tensões no seio do sistema político, entre os próprios atores políticos, e entre as instituições e os cidadãos; b) *função educativa*, que consiste na oferta de informações sobre o sistema político, bem como sua atividade, possibilitando um acesso mais compreensivo ao parlamento pelos cidadãos, especialmente o público jovem; c) *função legislativa*, abrangendo a coleta de demandas para iniciar legislação, elaborar e emendar projetos, e influenciar a legislação originada pelo Executivo; d) *função de legitimação*, abrangendo a criação de um sistema de comunicação destinado a demonstrar que o sistema político está funcionando adequadamente, que as instituições estão desempenhando seu papel e que as demandas e necessidades dos cidadãos estão sendo atendidas, tornando os órgãos legislativos mais responsivos às demandas dos cidadãos por informação; e) a *função de representação*, que consiste no encaminhamento de demandas dos cidadãos por intermédio dos representantes, na expressão da vontade dos cidadãos e na atuação das elites parlamentares em nome destes; f) *função de fiscalização*, abrangendo a supervisão da rotina das atividades e políticas governamentais, da criação de mecanismos para a responsabilização dos atores e instituições-chaves do sistema político e no exame, bem como no monitoramento, de outras instituições importantes da competência do parlamento (LESTON-BANDEIRA, 2007b, p. 662). Segundo a autora, “Concentrando-se no estudo de cada uma das funções acima enumeradas – ou, pelo menos, diferenciando-as e identificando com qual função nós estamos lidando – podemos começar a compreender melhor as vias pelas quais a internet está impactando os parlamentos” e as múltiplas dimensões da atividade parlamentar (LESTON-BANDEIRA, 2007b, p. 662).⁷

Leston-Bandeira procurará desenvolver parcialmente esta análise em um estudo-piloto sobre as funções desempenhadas pelos e-parlamentos em 15 países europeus, onde examina quatro funções básicas desempenhadas pelos e-parlamentos: legislação, legitimação, representação e escrutínio ou fiscalização (LESTON-BANDEIRA, 2009). Evidentemente, estas funções também são desempenhadas pelos parlamentos no mundo *off-line*, mas a partir do impacto das

⁷ Tradução livre de: “By focusing on each of the above functions—or at least by differentiating them and identifying which function is being dealt with—we may start to better understand the way the Internet is impacting on parliaments.”

tecnologias digitais sobre cada uma delas, a autora formula as seguintes questões: os WPs são um reflexo do trabalho parlamentar? Em que extensão estas plataformas digitais contribuem para a compreensão do trabalho parlamentar? Como os e-parlamentos potencializam cada uma destas funções? Embora redefinindo e reorganizando as funções enumeradas em texto anterior, a vantagem deste estudo é que a autora busca definir uma série de indicadores empíricos para apreender cada uma das funções, através de uma análise de conteúdo dos WPs, contribuindo para uma melhor apreensão de seu desempenho.

Essas variáveis ou indicadores serão definidos de forma mais detalhada no próximo item deste artigo.

Tiago Peixoto, por sua vez, em seu estudo comparado sobre os WPs de 93 Assembleias legislativas de Brasil, EUA e Espanha, examina as funções de *informação, deliberação e participação* desempenhadas pelos websites dessas casas, agrupando-as em diversas dimensões (PEIXOTO, 2013).

Por fim, devemos mencionar os estudos de Sérgio Braga, Isabele Mitozo e Júlia Tadra sobre os e-parlamentos brasileiros, nos quais os autores buscaram utilizar uma versão modificada da metodologia empregada por Cristina Leston-Bandeira (2009) em sua análise dos *websites* europeus (BRAGA; MITOZO; TADRA, 2016a, 2016b). Estas modificações consistiram basicamente nas seguintes: a) adaptação das variáveis referentes à função de *fiscalização ou supervisão* ao contexto brasileiro, pelo fato de, no Brasil, ao contrário do que ocorre na maioria dos países parlamentaristas europeus, vigorar um sistema de governo presidencialista, inclusive em escala subnacional (SANTOS, 2001). Por esta razão, estes autores substituem as variáveis referentes às questões e interpelações orais e escritas utilizadas por Leston-Bandeira para compor seu índice, por variáveis relacionadas à apresentação de informações sobre as diversas comissões legislativas, tanto as comissões permanentes, como as comissões temporárias e CPIs/Comissões Parlamentares de Inquérito, dando destaque para as informações sobre os trabalhos da CCJ/Comissão de Constituição de Justiça e das CFs/Comissões de Finanças, apontadas pelos estudiosos do processo legislativo em escala subnacional como aquelas que possuem maior importância na organização dos trabalhos legislativos, assim como para o monitoramento de políticas públicas (SANTOS, 2001; TOMIO;

RICCI, 2018). b) Outra adaptação é a utilização de duas funções adicionais para a análise de conteúdo, quais sejam das funções *educativas e participativas*, a fim de apreender uma série de atividades desempenhadas pelos e-parlamentos a partir do uso das tecnologias digitais. Esse modelo adaptado foi aplicado num estudo-piloto sobre os e-parlamentos da América do Sul efetuado por Andrea Perna e equipe e apresentado no Congresso do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital (INCT-DD) realizado em setembro de 2018, na Bahia (PERNA *et al.*, 2018).

A partir destas proposições, podemos, em seguida, detalhar e desenvolver melhor a ideia de funções dos e-parlamentos e os indicadores utilizados pelos diversos autores para depreendê-las. No próximo item, enumeraremos alguns dos principais achados produzidos pelos estudos sobre a temática.

3 As funções dos e-parlamentos e os indicadores utilizados para mensurá-las

Podemos agora, a partir do detalhamento dos indicadores empregados pelos autores anteriormente citados para mensurar as funções desempenhadas pelos e-parlamentos, examinar as contribuições da literatura, bem como destacar alguns dos obstáculos encontrados nestes estudos para o desempenho de cada uma delas. Deve-se sublinhar mais uma vez a natureza dinâmica e em constante evolução de tais experiências, na medida em que, devido a mudanças constantes no ambiente social e tecnológico em que atual os parlamentos, eles podem variar e se diversificar ao longo do tempo.

3.1 A função legislativa

A função legislativa, ou de produzir legislação e outras proposições parlamentares, é a função mais tradicionalmente associada aos parlamentos, desde os tempos remotos quando estes ainda eram formados por agrupamentos de notáveis e não por elites políticas oriundas dos modernos partidos políticos de quadros e de massas (BAGEHOT, 2001; NORTON, 1990; LES-TON-BANDEIRA; THOMPSON, 2018). No caso dos e-parlamentos, os principais indicadores utilizados para avaliar o desempenho dessa função

referem-se à quantidade e qualidade da informação disponibilizada sobre proposições tais como leis, projetos de lei e emendas, ou sobre a existência de links para os debates parlamentares. Abrange variáveis tais como os resultados da legislação, a facilidade de acesso a estas informações, o número de cliques para ter acesso às proposições legislativas, e se são informadas as proposições originais, os autores da proposição, suas biografias, as emendas a proposições, assim como os debates travados em plenário e nas comissões em torno delas, os *links* para as Comissões mais relevantes por onde tramitou a proposição, assim como para os resultados e relatórios referentes à votação final das proposições em plenário (LESTON-BANDEIRA, 2009, p. 24).

Um importante aspecto do desempenho deste papel pelos e-parlamentos é a integração entre as várias etapas ou dimensões na tramitação de uma proposição, desde sua apresentação pelos parlamentares até sua votação e redação final. A integração entre as várias etapas da tramitação de uma proposição legislativa nas plataformas digitais é uma importante função dos e-parlamentos, na medida em que ele permite ao cidadão internauta e aos *stakeholders* das casas legislativas uma melhor apreensão da articulação entre as várias etapas do processo de elaboração de proposições, além de informações sobre seu conteúdo e transparência, bem como um monitoramento mais eficaz das várias fases de sua tramitação.

Estudos demonstram que os e-parlamentos melhoraram acentuadamente o desempenho dessa função, aumentando a transparência e o controle social dos cidadãos sobre todo o processo de elaboração legal em suas várias fases e etapas, com disponibilização inclusive de dados em formato aberto e APIs a serem replicadas em outras plataformas por alguns órgãos (NORRIS, 2001; BRAGA, 2007; BERNARDES; LESTON-BANDEIRA, 2016; BARROS; SANTOS, 2017). Com efeito, informações que antes dificilmente eram acessíveis aos cidadãos, hoje são disponibilizadas pela maioria dos parlamentos do mundo colocando à disposição do cidadão mediano e demais atores políticos todo o *arcane minutiae* (códigos opacos) dos processos parlamentares, conforme tem sido demonstrado por diferentes estudos empíricos. Como já indicava Pippa Norris em seu estudo pioneiro sobre os e-parlamentos, “Todo este material, se bem organizado e apresentado, pode

ajudar a tornar o processo decisório e mesmo os procedimentos internos mais misteriosos dos parlamentos mais abertos à fiscalização externa, permitindo a ação do potente desinfetante da publicidade contra os possíveis abusos de poder” (NORRIS, 2001, p. 138).⁸

Entretanto, apesar dos avanços, problemas têm sido observados, tais como deficiências na integração entre as várias etapas do processo legislativo, falta de dados sobre proposições disponibilizados em formato aberto, índices insatisfatórios de transparência e qualidade na apresentação de dados, não disponibilização e ausência de ferramentas para estimular um maior envolvimento do cidadão no monitoramento do processo de elaboração legal (ALCÂNTARA SAEZ, 2013).

3.2 A função de legitimação

A função de legitimação dos e-parlamentos refere-se às características presentes nos WPs destinadas a proporcionar uma compreensão global do funcionamento da instituição parlamentar, tornando-o mais acessível ao cidadão (LESTON-BANDEIRA, 2009). Como já observado pela literatura, esta função contribui para uma maior aceitação dos órgãos parlamentares pela opinião pública, ao propiciar uma explicação detalhada de seu papel, sua história, funcionamento do parlamento para jovens e outros recursos didáticos e informativos sobre o órgão legislativo, dando uma resposta à pressão difusa por transparência e *accountability* existente nas democracias modernas. Em um contexto político em que os órgãos parlamentares enfrentam uma permanente campanha negativa por alguns segmentos da mídia, mais interessada, às vezes, em cobrir os escândalos políticos do que as decisões políticas fundamentais que tramitam pela casa, é de se esperar que tal função tenha destaque nos e-parlamentos, haja vista a necessidade dos gestores dos sites de explicar outras dimensões do funcionamento de uma casa legislativa à opinião pública e endereçar a esta uma narrativa própria, através de um sistema de mídia público. Esta função contribui, ainda, para aumentar a visibilidade da instituição

8 “All this material, if well planned and presented, should help to make the policymaking process, and even the more arcane minutiae of parliamentary business, more open to outsider scrutiny, allowing the powerful disinfectant of publicity against the possible abuse of power” (NORRIS, 2001, p. 138).

parlamentar e esclarecer sua importância para a coletividade mais ampla, servindo como uma “válvula de segurança” para tensões e conflitos do sistema político que podem corroer a legitimidade dos órgãos parlamentares e, portanto, do próprio sistema democrático.

Dentre os itens inseridos na função de legitimação, podemos mencionar informações sobre a história da casa legislativa e sobre a evolução e o funcionamento do sistema político da unidade político-administrativa de referência, o contexto constitucional no qual funciona a casa legislativa, acesso em formato aberto e amigável aos documentos básicos que regulam a casa legislativa tais como regimento interno e constituição, explicação direcionada para o público leigo de tais atributos e do papel do parlamento, seções e *links* direcionados ao público jovem, acesso à íntegra dos debates em plenário e nas comissões, mecanismos de busca para a pesquisa nos debates parlamentares, cobertura ao vivo dos debates em plenário e nas Comissões, bem como a disponibilização de tais atividades em formato de áudio e vídeo, arquivos dos anais parlamentares e das comissões, seção de notícias atualizadas em tempos real, disponibilização de contato para os funcionários da casa e parlamentares, informações detalhadas sobre os membros das comissões permanentes e temporárias e outros itens (LESTON-BANDEIRA, 2009, p. 29).

Estudos demonstram que os WPs dinamizam o desempenho de tais funções de legitimação, na medida em que tornam possível a ampliação do conhecimento sobre as várias dimensões do funcionamento da instituição por parte do público, possibilitando que os órgãos parlamentares construam uma “narrativa” específica sobre si mesmos, contrapondo-se à cobertura frequentemente negativa da mídia. Entretanto, alguns aspectos negativos também têm sido apontados pelos estudos, tais como ausência de transparência nas informações disponibilizadas, precariedade das estruturas de mídia de algumas casas legislativas com menos recursos, e ausência de informações transparentes sobre a história da casa e acervo histórico (BARROS; BERNARDES; MACEDO, 2015; BARROS, 2017).

3.3 A função de representação

Embora haja uma ampla literatura sobre o uso das tecnologias digitais pelos parlamentares, ainda existem poucas pesquisas sistemáticas sobre como os

WPs propriamente ditos apresentam informações sobre os deputados e senadores eleitos e sobre o exercício de seu mandato nas diversas casas legislativas⁹. Essa função deve ser distinguida da função de legitimação, pois a função de *representação* tem por foco a disponibilidade de *links* e informações sobre os representantes individualmente considerados e também sobre a composição dos partidos e grupos parlamentares. Dentre os itens que mensuram tais funções nos WPs, podemos mencionar a disponibilização de informações biográficas sobre os parlamentares, a listagem de todos os representantes e partidos representados na casa legislativa em formato aberto, a disponibilização de informações curriculares sistemáticas dos parlamentares nos *websites*, a padronização da forma de apresentação de informações biográficas, a atualização das informações sobre os deputados e seu comportamento em plenário e nas comissões ao longo da legislatura, contatos de e-mails de cada parlamentar, informações sobre suas atividades parlamentares, links diretos para as intervenções dos parlamentares em plenário e outras etapas da atividade legislativa, informações sobre o uso de *websites* pessoais e institucionais e sobre as redes sociais mais utilizadas pelos parlamentares, informações sobre a filiação partidária do parlamentares e sobre a atuação dos grupos partidários de que fazem parte, sobre sua relação com os partidos políticos atuantes na casa, seções específicas para os grupos parlamentares e outras (LESTON-BANDEIRA, 2009, p. 25).

Estas funções também foram fortemente dinamizadas pelos WPs, na medida em que disponibilizaram para o público mais amplo, muitas vezes em formato aberto, informações antes de difícil acesso à população sobre os representantes eleitos. Sintoma disso é a proliferação de estudos sobre recrutamento e elites políticas produzidos por analistas políticos nos últimos anos que utilizam como fonte de informação os dados disponibilizados pelos WPs. Os poucos estudos empreendidos sobre o desempenho da função representativa pelos e-parlamentos, no entanto, detectam uma grande variação na qualidade da informação disponibilizada, embora esteja havendo um progressivo ganho

9 A maior parte dos estudos sobre o uso da internet pelos representantes analisa parlamentares de países isolados, sendo que poucos possuem viés comparativo. Cf., por exemplo, os trabalhos de Bellamy e Raab (1999), Coleman (2001), Dader (2003), Jackson (2008), Gibson, Lusoli e Ward (2008), Jackson e Lilleker (2009, 2011), Haleva-Amin (2013), Vicente-Merino (2007), Braga e Nicolás (2009), Braghiroli (2010), Tenschler (2014), Carvalho, Jr. (2014) e Nicolás (2015).

de transparência nessas informações (BRAGA; NICOLÁS, 2015; BRAGA; CRUZ, 2018; OLASINA, 2014). Dentre os problemas encontrados no desempenho dessa função estão a ausência de informações padronizadas sobre os deputados e senadores, a baixa taxa de resposta a mensagens enviadas pelos representantes eleitos nas plataformas digitais, e a discricionariedade de boa parte das casas legislativas em prestar informações sistemáticas sobre a biografia e trajetória dos parlamentares em formato aberto e padronizado que permita sua análise por máquinas de processamento. Em sua análise sobre os portais das Assembleias Legislativas brasileiras no período 2003-2007, Braga e Nicolás, por exemplo, apresentam os seguintes aspectos negativos:

[...] devemos destacar o caráter ainda precário dos portais eletrônicos da maior parte das casas legislativas brasileiras, especialmente em nível subnacional; a ausência de formulários-padrão para a apresentação mais sistemática das informações biográficas sobre os parlamentares; a relutância da maior parte desses políticos em criarem portais pessoais com níveis satisfatórios de informação e sua tendência em transformar seus portais em “vitrines virtuais”, ocultando informações que podem ser relevantes para o especialista e para o cidadão-internauta interessado em um conhecimento mais aprofundado sobre a origem e o comportamento político dos políticos que elegeu (BRAGA; NICOLÁS, 2008, p. 125).

Por outro lado, estudos recentes das mensagens enviadas aos deputados do parlamento brasileiro evidenciam a permanência de uma baixa taxa de interatividade entre representantes e representados por intermédio da troca de mensagens no Facebook (CARLOMAGNO; BRAGA; SAMPAIO, 2018).

3.4 Função de fiscalização

A função de fiscalização se refere ao exercício do papel de supervisão do parlamento sobre as atividades do governo ou “*accountability* horizontal” (O’DONNELL, 1998), e do monitoramento do Executivo através de vários instrumentos, tais como: questões escritas; requerimentos de informação; comissões de inquérito; fiscalização de políticas públicas implementadas; relatórios sobre os trabalhos de fiscalização realizados e disponibilização de seus resultados;

transcrição dos debates e relatórios das comissões permanentes e temporárias; informação sobre autoria e resultados das interpelações ao governo e depoimentos de autoridades; disponibilização em arquivos separados e de consulta amigável dos resultados das atividades de fiscalização; realização de audiências públicas e seminários temáticos, dentre outras iniciativas destinadas a propiciar um maior debate sobre as proposições e políticas públicas que são objeto de decisão e deliberação nas casas legislativas. Em seu estudo sobre os e-parlamentos europeus, Leston-Bandeira (2009) inclui neste item diversas ferramentas e procedimentos de controle do Executivo existentes nos sistemas de governo parlamentaristas europeus, tais como as questões orais e interpelações elaboradas pelos membros do parlamento, interpelações e indicações dos deputados, relatórios dos trabalhos de Comissões de Inquérito e outras comissões.

No tocante a esta função, Braga, Mitozo e Tadra (2016) introduzem uma modificação no sentido de adaptar as variáveis utilizadas nos estudos dos países europeus para o caso do sistema de governo presidencialista brasileiro, inclusive nas esferas subnacionais de governo. Isso se deve ao fato de que, no Brasil, ao contrário da maioria dos países parlamentaristas europeus, vigora um sistema de governo presidencialista, inclusive em escala subnacional, também denominado por vários autores de “presidencialismo de coalizão” (SANTOS, 2001). Sendo assim, enquanto nos sistemas parlamentaristas europeus as questões (*questions*) ou interpelações (*interpellations*), orais e escritas, são ferramentas regulares utilizadas pelos representantes para fiscalizar e supervisionar os membros do gabinete, que periodicamente comparecem a tais comissões para sustentar seus pontos de vista, em sistemas de governo presidencialistas, como o brasileiro e de outros países sul-americanos, o mesmo não ocorre com tanta frequência. Nesses sistemas de governo, as comissões legislativas, especialmente a CCJ/Comissão de Constituição e Justiça, e as CFs/Comissões de Finanças, têm como papel fundamental organizar o próprio processo legislativo, formulando pareceres para diversas proposições dos parlamentares e efetuando a análise prévia da constitucionalidade e viabilidade técnica dos projetos. Por essa razão, Braga, Mitozo e Tadra (2016) utilizam outras variáveis para avaliar e mensurar o exercício das funções pelos e-parlamentos, além daquelas utilizadas por Leston-Bandeira (2009) para compor seu índice, como por exemplo variáveis relacionadas à apresentação

de informações sobre as diversas comissões legislativas, tanto as comissões permanentes como as comissões temporárias e CPIs/Comissões Parlamentares de Inquérito, dando destaque para as informações sobre os trabalhos da Comissão de Constituição e Justiça e das Comissões de Finanças, apontadas pelos estudiosos do processo legislativo em escala subnacional como aquelas que possuem maior importância na organização dos trabalhos parlamentares (SANTOS, 2001; TOMIO; RICCI, 2018).

Isto posto, desde o início dos estudos sobre e-parlamentos, diversos autores têm observado que as tecnologias digitais podem aumentar significativamente a capacidade de fiscalização do legislativo sobre outros órgãos, aumentando o poder de controle e monitoramento dos parlamentos sobre as atividades governamentais. Alguns analistas chegam mesmo a defender a tese de que o desempenho dessa função é a grande potencialidade gerada pelos impactos das tecnologias digitais nos e-parlamentos (OLASINA, 2014). Também nestes casos os e-parlamentos aumentaram grandemente as possibilidades de exercício de uma cidadania ativa pelos cidadãos ao disponibilizar informações sobre a tramitação legal e o processo de formulação de diversas políticas públicas que são objeto de debates no parlamento. Entretanto, embora experiências pioneiras e inovadoras tenham sido observadas no desempenho dessa função pelos e-parlamentos, diversos obstáculos têm sido encontrados, especialmente em relação à pouca disponibilidade de informações sobre os trabalhos das comissões permanentes e provisórias, com falta de dados sobre sua composição, filiação partidária de seus membros, e ausência de acessibilidade a relatórios e demais resultados dos trabalhos das comissões e órgãos afins, bem como ausência de continuidade nos programas de monitoramento que têm sido implementados em casas legislativas (BRAGA, 2017; PEIXOTO, 2013).

3.5 Função educativa

Em seu estudo sugerindo uma estrutura analítica para o estudo dos e-parlamentos, Leston-Bandeira (2007b) menciona mais duas outras funções além daquelas mencionadas acima: as funções de educação e de “resolução de conflitos”. Entretanto, de nosso ponto de vista, a autora não logra caracterizar nenhum atributo específico da função da “resolução de conflitos”, na medida

em que esse é um atributo geral do processo legislativo, motivo pelo qual a subsumimos na função de fiscalização neste texto. Por outro lado, tendo em vista os estudos empreendidos recentemente sobre o processo parlamentar, bem como a diferenciação de papéis provocada pelo impacto das tecnologias digitais nos parlamentos, alguns autores postulam a inclusão de duas *funções adicionais*, além das quatro operacionalizados por Leston-Bandeira em seu estudo-piloto, ou seja, as funções de “educação” e “participação” ou, de uma perspectiva mais ampla, a função de “estímulo ao engajamento” (TINLEY, 2008; KELLY; BOCHEL, 2018). Esse procedimento se justifica porque a própria pesquisadora admite, em outros trabalhos, que o papel educativo dos parlamentos se constitui numa importante função desempenhada pelos modernos órgãos parlamentares, e não é apenas um aspecto contingente e secundário a ser exercido em virtude de decisões aleatórias ou das preferências de tal ou qual gestor de cada casa legislativa (LESTON-BANDEIRA; THOMPSON, 2013).

Por outro lado, diversos estudos recentes têm demonstrado que a oferta de maiores oportunidades de participação e de engajamento dos cidadãos no processo decisório é uma importante função a ser desempenhada pelas plataformas digitais dos parlamentos, especialmente no contexto do emprego crescente das tecnologias digitais na esfera pública (COLEMAN; BLUMLER, 2009; PERNA; BRAGA, 2011; BERNARDES; LESTON-BANDEIRA, 2016; KELLY; BOCHEL, 2018; MITOZO, 2018; WALKER *et al.*, 2019). Portanto, além das quatro funções examinadas anteriormente, podemos mencionar outras tais como as de “educação” e “engajamento e participação”. Estas funções são desdobramentos ou diferenciações das outras quatro (embora se interceptem às vezes), por meio do desenvolvimento de recursos possibilitados, em grande parte, pela difusão das modernas tecnologias digitais.

A função educativa pode ser considerada um desenvolvimento ou desdobramento da função de legitimação, na medida em que se relaciona indiretamente ao aumento do conhecimento das atividades parlamentares pelos cidadãos comuns (LESTON-BANDEIRA, 2007). Entretanto, diferentemente da função de legitimação, ela não se destina apenas a prestar informações sobre as atividades parlamentares, mas tem um *papel ativo* na educação política e cívica dos cidadãos, seja o público interno ou externo ao parlamento, tais como

assessores e funcionários parlamentares e *stakeholders*. Essa função abrange a existência e divulgação de ações e programas tais como Escola do Legislativo, Parlamento Jovem e outras atividades educativas dos parlamentos, como programas endereçados à comunidade, tais como Parlamento Universitário, e atividades de pós-graduação patrocinadas pelos órgãos parlamentares, cursos à distância, bem como a atualização sistemática de informações sobre estas atividades através de diversas iniciativas. Dentre os indicadores que mensuram o desempenho dessas funções nos WPs, podemos destacar notícias atualizadas e links sobre programas como Escola do Legislativo e Parlamento Jovem, publicações, eventos, cursos, boletins e outros recursos utilizados para divulgar tais programas, existência de informações sobre cursos de pós-graduação e à distância, atividades voltadas para o ensino médio e pós-graduação etc. (BRAGA; MITOZO; TADRA, 2016a).

Como mostram estudos recentes, esta tem sido uma função crescentemente desempenhada pelos WPs, com alto impacto e aceitação social, especialmente pelo público jovem (CARVALHO, 2009; LESTON-BANDEIRA; THOMPSON, 2013, 2018; BUTORI, 2014; COSSON, 2015; BRAGA; MITOZO; TADRA, 2016a, 2016b; MOTA; BARROS, 2019). Entretanto, pesquisas recentes também evidenciam a existência de diversos problemas encontrados no exercício dessa função pelos e-parlamentos, tais como: (i) inexistência de programas de Escola do Legislativo e Parlamento Jovem online, além de cursos e atividades formativas regulares em boa parte das instituições analisadas; (ii) ausência de informações regulares e/ou atualizações sobre as atividades; (iii) falta de ferramentas interativas mais dinâmicas para interagir com os cidadãos, especialmente o público jovem.

3.6 Função de participação e promoção do engajamento cívico

Por fim, podemos mencionar uma sexta função de destaque desempenhada pelos e-parlamentos: a função “participativa” ou, para sermos mais exatos, a função de criar ferramentas específicas para “promover o engajamento”, na medida que ela abrange atividades não apenas de consulta aos cidadãos sobre diversas questões debatidas no parlamento, mas também de estímulo a

um envolvimento mais intenso com a atividade parlamentar, através do recebimento de notícias, informações sobre o andamento de proposições, fóruns, petições online, uso de redes digitais, dentre outros recursos. A nosso ver, essa função se refere a uma nova dimensão da atividade dos parlamentos, possibilitada e potencializada, em grande parte, pelo desenvolvimento das tecnologias digitais, que é a de promover uma interação e envolvimento constantes dos cidadãos e atores políticos com as atividades do parlamento (COLEMAN *et al.*, 1999; MARQUES, 2008; MARQUES; MIOLA, 2007; TINLEY, 2008; COLEMAN; BLUMLER, 2009; KELLY; BOCHEL, 2018; LESTON-BANDEIRA, 2019). Com efeito, como mostra o meticuloso estudo de Cristiane Bernardes e Isabele Mitozo neste livro, desde o início dos estudos sobre e-parlamento várias pesquisas têm demonstrado o potencial das tecnologias digitais de promover maior participação e engajamento cívicos dos cidadãos, por meio de diversas iniciativas, tais como plataformas de e-participação e fóruns online (COLEMAN; BLUMLER, 2009; WRIGHT; STREET, 2007; FARIA, 2012; BARROS; BERNARDES; REHBEIN, 2016; MITOZO; MARQUES, 2019), petições online (WRIGHT, 2012; LESTON-BANDEIRA, 2019), consultas públicas e outras ferramentas de promoção de engajamento. Podemos mesmo afirmar que este tem sido o foco dos principais estudos sobre e-parlamentos empreendidos até aqui, juntamente como a divulgação de informações e promoção da transparência (NORRIS, 2001; BRAGA, 2007; ALCÁNTARA SAEZ; GARCÍA MONTERO, 2013; BERNARDES; LESTON-BANDEIRA, 2016).

Em artigo recente, Cristiane Bernardes e Leston-Bandeira (2016) enumeram diversos indicadores relacionados ao desempenho da função de engajamento do parlamentos, tais como serviços de alerta para tramitação de proposições legislativas, sugestões e comentários a leis e projetos de leis, manutenção de *blogs* e *chats* pelas casas legislativas, *newsletter*, e-mail para contato, *links* para mídias sociais e uso regular destas ferramentas, e outros instrumentos de uso mais recente, tais como e-Petições, jogos online, fóruns e, poderíamos acrescentar, aplicativos diversos que engajam os cidadãos em diferentes atividades dos parlamentos (BERNARDES; LESTON-BANDEIRA, 2016, p. 107). Como seria de se esperar, estudos mostram que esta foi uma das funções mais dinamizadas pelas TDs, tanto por ferramentas hospedadas nos *websites* parlamentares (como fóruns,

plataformas de *crowdsourcing* e petições), como pelas mídias digitais mais recentes, tais como Facebook, canais de Youtube, aplicativos, dentre outras, já que, pela sua própria natureza, estas ferramentas podem facilitar uma maior interação dos cidadãos com as atividades parlamentares, diminuindo drasticamente as barreiras à circulação de informação e um maior envolvimento dos cidadãos com os órgãos legislativos. Assim, diversos parlamentos do mundo patrocinaram atividades de estímulo à participação e ao engajamento dos cidadãos nos e-parlamentos e são diversos os casos de sucesso e boas práticas detectados pela literatura, tais como o do Senado Virtual chileno (FARIA, 2012); do Portal e-Democracia da Câmara dos Deputados (MITOZO, 2018; MITOZO; MARQUES, 2019), das e-Petições no caso da *House of Commons* do Reino Unido, além de outros casos de sucesso (KELLY; BOCHEL, 2018).

Os principais problemas encontrados pelos diferentes estudos no desempenho dessa função são: a ausência de plataformas de engajamento em muitas casas legislativas; a concentração da participação em alguns poucos atores específicos; e a falta de continuidade de muitas dessas experiências, além da pouca influência efetiva dessas iniciativas nas decisões tomadas pelos parlamentares.

4 Achados empíricos sobre as funções desempenhadas pelos e-Parlamentos

Apresentados os conceitos e indicadores básicos do modelo das “funções dos e-parlamentos”, deve-se sublinhar, mais uma vez, que esse esquema analítico foi aplicado em estudos anteriores para a análise dos e-parlamentos europeus e brasileiros e, mais recentemente, em estudo piloto para os países da América Latina (PERNA *et al.*, 2018). No tocante aos estudos pioneiros de Leston-Bandeira (2007; 2009), seus principais achados são que os índices de legislação e legitimação tiveram melhor desempenho em relação aos demais, com 0,7190 e 0,5961, respectivamente, enquanto os índices de representação e fiscalização tiveram desempenho inferior, com respectivamente 0,4667 e 0,5379, evidenciando que os WPs priorizam aquelas funções relacionadas aos *resultados* da atividade parlamentar, em detrimento da oferta de informações sobre partidos e elites parlamentares. Segundo a autora, este achado corrobora uma das conclusões alcançadas pelo *workshop Parlamentos na Era Digital*, realizado pelo Oxford

Internet Institute em 2008 (LESTON-BANDEIRA; WARD, 2008), segundo a qual boa parte dos parlamentos ainda está limitada por uma ética apartidária no desempenho de suas funções que os impede de serem órgãos de divulgação de propaganda dos parlamentares individualmente considerados. Por outro lado, como a maior parte da literatura mostra que o papel dos parlamentos europeus na legislação é reduzido, uma conclusão geral do estudo é que “não parece haver sempre uma correspondência entre o que os parlamentos fazem no mundo *off-line* e o que é retratado em seus *websites*” (LESTON-BANDEIRA, 2009, p. 22).

Estudos empreendidos por Braga, Mitozo e Tadra (2016a, 2016b) procuraram testar algumas hipóteses sobre o desempenho das funções pelos e-parlamentos, chegando à conclusão de que os portais legislativos brasileiros apresentam algumas características específicas em comparação com os europeus, tais como o maior peso relativo das funções de legitimação e representação e o menor peso da função de fiscalização. Em seguida, observam que a função educativa dos parlamentos, embora seja dinamizada com a organização de WPs cada vez mais sofisticados, ainda se encontra em patamares bastante inferiores, em comparação com as outras, assim como a função participativa. Esse baixo desempenho global do índice de educação não foi obstáculo, entretanto, para que alguns parlamentos brasileiros desenvolvam uma série de programas por meio de seus WPs, tendo, portanto, um bom desempenho a esse respeito (BRAGA; MITOZO; TADRA, 2016a).

Por fim, em relação a trabalhos mais recentes, devemos mencionar o estudo exploratório sobre os WPs da América do Sul empreendido pela equipe de nosso grupo de pesquisa e apresentado no evento do INCT-DD em outubro de 2018, no qual verificou-se que, inversamente aos WPs europeus, nos países sul-americanos enfatizam-se em maior grau as funções de legitimação e de representação, revelando assim uma maior preocupação com a imagem do parlamento e dos atores parlamentares em comparação com os e-parlamentos da Europa (PERNA *et al.*, 2018). Outra constatação relevante foi o baixo desempenho da função de fiscalização pelos legislativos sul-americanos, com a média de índice mais baixa em comparação com os parlamentos europeus, apesar da defasagem temporal entre as duas pesquisas (2009 e 2018, respectivamente) fato que, segundo os autores do estudo, reflete o baixo grau de institucionalização dos órgãos legislativos sul-americanos, ainda pouco afeitos a exercer suas

funções de fiscalização horizontal sobre os demais poderes. Outro achado do estudo foi o baixo grau de desenvolvimento das funções participativa e educativa que, embora existentes, estão sendo desenvolvidas em um ritmo inferior ao das demais funções e de forma bastante desigual entre as casas legislativas.

Além disso, devem ser mencionados trabalhos que buscam avaliar de uma maneira mais ampla outras funções desempenhadas pelos WPs, geralmente avaliando as informações existentes nos órgãos parlamentares agregadas a alguma outra funcionalidade. Os primeiros estudos empíricos de maior amplitude sobre as funções dos e-parlamentos do mundo procuraram responder às seguintes indagações: quais parlamentos estão online? Quais as funções dos parlamentos online? Que fatores explicam a distribuição e as funções dos parlamentos online? Baseada em exaustiva pesquisa empírica, Pippa Norris (2001) detectou maior presença de parlamentos online em democracias consolidadas e em países com alto Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), em contexto ainda de fratura digital nesse aspecto específico. Quanto às funções dos WPs, Norris também fornece evidências de desempenho significativamente superior das funções de informação e comunicação nos países mais desenvolvidos e com maiores níveis de democratização. Do ponto de vista do desempenho geral destes índices, o índice de comunicação com ferramentas mais interativas tem desempenho de 0,57, enquanto que o índice de informação tem desempenho médio de 0,43, computados os 98 países analisados (NORRIS, 2001).

Outro importante trabalho sobre as funções desempenhadas pelos WPs é o estudo comparado empreendido por Cristiane Bernardes e Cristina Leston-Bandeira (2016) sobre a Câmara dos Deputados brasileira e o parlamento britânico. As autoras caracterizam três funções básicas desempenhadas pelos WPs: (i) prestar informação sobre a instituição; (ii) fornecer informação sobre as atividades dos parlamentares; (iii) disponibilizar ferramentas para promover o engajamento do público com as atividades do parlamento (BERNARDES; LESTON-BANDEIRA, 2016). Efetuando uma análise de conteúdo dos WPs dos dois países, as autoras detectam excelente desempenho dos dois primeiros índices nos e-parlamentos do Brasil e do Reino Unido (0,75 e 0,70; 0,95 e 0,93, respectivamente), mas encontram um desempenho significativamente superior

na Câmara dos Deputados brasileira na dimensão “promover o engajamento” (0,86 contra 0,51 da *House of Commons*), atribuindo este desempenho a mais investimento e maior profissionalização da casa legislativa brasileira, com *staff* parlamentar para gerenciar tais experiências.

5 Conclusão: As funções dos e-parlamentos num contexto de “plataformização” da web

Fazendo uma síntese dos resultados dessas pesquisas, podemos chegar a algumas conclusões gerais. Em primeiro lugar, de que, conforme observado em estudos recentes (LESTON-BANDEIRA; THOMPSON, 2018), há uma tendência sustentada nos e-parlamentos à diversificação das funções desempenhadas tradicionalmente pelos “parlamentos off-line”, a partir da incorporação de novos repertórios de ação àquelas tradicionalmente existentes nos órgãos parlamentares. Em segundo lugar, que as plataformas digitais dos e-parlamentos pelo mundo, longe de serem apenas repositórios de informação e de atividades de “legitimação” de instituições que são objeto de crise de confiança, na realidade, se transformaram em plataformas de coordenação e de dinamização de múltiplas atividades parlamentares, sendo amplamente utilizadas por outros atores políticos relevantes para monitoramento das atividades parlamentares, indo muito além de uma atuação no plano meramente “simbólico”. Essa atividade que se dá nos WPs é particularmente importante num contexto de crescente “plataformização” da *Web*, a partir da qual os *Websites* e as mídias sociais se inserem num contexto de crescente compartilhamento e replicação de programas mediante APIs, formação de bancos de dados abertos, e criação de inteligência coletiva (GERBAUDO, 2019; HELMOND, 2019).¹⁰

O mapeamento de algumas das práticas de desempenho das e-funções parlamentares desenvolvidas pelos parlamentos do mundo, e que foram objeto de análises mais sistemáticas por parte da literatura, evidencia que, assim como meios presenciais, os instrumentos para o compartilhamento de informações,

10 Como afirma Anne Helmond em seu artigo clássico sobre a “Plataformização da web”, “A plataformização implica a extensão das plataformas de mídias sociais ao restante da web, bem como o movimento de tais plataformas para tornarem os dados da Web, que lhe são externos, prontos para configurarem plataformas [...] O novo modelo arquitetônico da plataforma explicitamente torna os sites acessíveis ao programas sua programabilidade com as interfaces técnicas (APIS)” (HELMOND, 2019, p. 49-50)

percepções e demandas dos cidadãos existem na Internet e se materializam de inúmeras formas (FARIA; BRAGA, 2015). Apesar dos crescentes clamores de diversos analistas sobre o desengajamento cívico da população em relação à política e, mais recentemente, dos riscos postos à democracia pela ampla difusão das tecnologias digitais e pela ascensão de líderes populistas e correntes políticas neoconservadoras ao redor do mundo (PERSILY, 2017; LEVITSKY, 2018), observa-se que nenhum desses fatores foi empecilho para o funcionamento contínuo das instituições parlamentares nos diferentes sistemas políticos, pelo menos até o momento da conclusão da redação do presente texto. Sem querer negar de forma absoluta estes fenômenos, pode-se constatar que, considerando-se também o momento de escrita, eles não foram capazes de interromper o funcionamento contínuo de democracias parlamentares em várias regiões do mundo, o que não significa afirmar que processos de retrocesso autoritário não venham a ocorrer no futuro em larga escala. Acompanhando esse funcionamento contínuo das instituições representativas no mundo off-line, está a sustentabilidade das tentativas de construir WPs cada vez mais diversificados, que desenvolvam projetos de democracia digital e de aperfeiçoamento e diversificação das funções desempenhadas pelos parlamentos, a partir de suas plataformas digitais, com maior potencial de replicação em outras mídias.

Como afirmam estudos recentes, se é certo que os e-parlamentos não desempenharam o papel de instaurar uma “democracia de alta intensidade”, ou mesmo de articular de maneira sustentada o funcionamento de instituições “participativas” ao funcionamento de instituições representativas, como queriam outros (COLEMAN; BLUMLER, 2009; FARIA, 2012), o fato é que, pelo seu funcionamento contínuo e regular, os WPs agregaram credibilidade ao sistema político aumentando (ou ao menos preservando) os instrumentos de controle político e *accountability* “horizontal” sobre os detentores do poder político. Deste modo contribuíram para institucionalizar e dar visibilidade às instituições intermediárias, minimizando ou inibindo os riscos de instauração de ditaduras militares e/ou de uso arbitrário ou discricionário do poder político por parte da autoridade pública. Isso, evidentemente, levando em conta um cenário “otimista” que pode não se concretizar no futuro próximo previsível.

Podemos constatar, ainda, a partir da consulta à literatura relevante produzida sobre a temática, que há uma tendência a se disponibilizar um farto número de canais de interação com a sociedade, de modo a possibilitar diferentes níveis de envolvimento dos cidadãos com as atividades do parlamento, além da mera eleição de “representantes”. Além disso, pode-se observar que diversos parlamentos se esforçam para ofertar novos serviços e informações em número e qualidade adequadas para subsidiar um maior controle social da sociedade civil nas diversas etapas do processo parlamentar. Se isso não provocou uma “explosão de engajamento cívico” como queriam alguns, ou mesmo melhorou significativamente a qualidade das democracias, como queriam outros, tornou a instituição parlamentar mais presente no cotidiano dos cidadãos, possibilitando aos mais variados grupos de atores políticos uma maior integração ao processo decisório governamental.

Como mostra a nova literatura surgida ao redor no mundo, todos esses fatores abrem uma nova agenda de pesquisa e de reflexão sobre os e-parlamentos e o desempenho de suas funções, tanto no plano quantitativo como qualitativo. Nesse sentido, é de fundamental importância que se continuem a promover pesquisas e projetos governamentais que estimulem a maior proximidade dos parlamentos com os cidadãos, reforçando sua importância para a melhoria da qualidade dos processos de elaboração legal, decisão, representação política, monitoramento das ações governamentais e políticas públicas, estímulo à educação pública e ao engajamento cívico que ocorrem nos parlamentos ao redor do mundo, ajudando a preservar e aperfeiçoar a democracia também no plano off-line.

Referências

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel; GARCÍA MONTERO, Mercedes. *¿ Parlamentos abiertos? Análisis comparado de la probidad y transparencia parlamentaria en América Latina*. Inter-American Development Bank, 2013.

ANSELL, Chris; TRONDAL, Jarle. Governing turbulence: an organizational-institutional Agenda. *Perspectives on public management and governance*, 1(1), 2017, p.43-57.

BAGEHOT, Walter. *The English Constitution*. New York: Oxford University Press, 2001.

BARROS, Antonio T. A internet como mídia política nos países lusófonos: análise dos websites dos parlamentos de língua portuguesa. *Observatorio (OBS*)*, 11(3), 2017, p.187-202.

BARROS, Antonio T.; BERNARDES, Cristiane B.; MACEDO, Sílvia M. Comunicação, cultura e política nas rádios do poder legislativo no Brasil: identidade e perfil da programação da Rádio Senado e da Rádio Câmara. *Latin American Research Review*, 2015, p.207-227.

BARROS, Antonio T.; BERNARDES, Cristiane B.; REHBEIN, Malena. Brazilian Parliament and digital engagement. *The Journal of Legislative Studies*, 22(4), 2016, p.540-558.

BARROS, Antonio T.; BERNARDES, Cristiane B.; REHBEIN, Malena R. O Parlamento brasileiro e as novas mídias: balanço da experiência recente da Câmara dos Deputados. In: SATHLER, André; BRAGA, Ricardo (Org.). *Legislativo Pós-1988: reflexões e perspectivas*. 1ª Ed. Brasília: Edições da Câmara dos Deputados, 2015.

BARROS, Antonio, T.; SANTOS, Thais. Informação política e interação digital nos parlamentos dos países lusófonos. *Análise Social*, 223, 2017, p.360-391.

BEETHAM, David. (Org.). *Parliament and democracy in the twenty-first century: A guide to good practice*. Inter-Parliamentary Union, 2006.

BELLAMY, Christine; RAAB, Charles. 'Wiring-up the Desk-Chairs?', *Parliamentary Affairs*, 52, p.518-534, 1999.

BERNARDES, Cristiane B.; LESTON-BANDEIRA, Cristina. Information vs Engagement in parliamentary websites—a case study of Brazil and the UK. *Revista de Sociologia e Política*, 24(59), 2016, p.91-107.

BIMBER, Bruce. The Internet and political transformation: Populism, community, and accelerated pluralism. *Polity*, 31(1), 1998, p.133-160.

BRAGA, Sérgio; CRUZ, Leticia. Elites parlamentares e tecnologias digitais: um estudo sobre o uso da internet pelos deputados estaduais brasileiros da 16ª legislatura (2007-2011). In: TOMIO, Fabricio; RICCI, Paolo. (Orgs.). *Governadores e Assembléias Legislativas: instituições e política nos estados brasileiros*. São Paulo: Alameda Editorial, 2018, p. 205-249.

BRAGA, Sérgio. *O papel das TICs na institucionalização das democracias; um estudo sobre a informatização dos órgãos legislativos na América do Sul com destaque para o Brasil*. Brasília: Ple-narium/CEDI, 2007.

BRAGA, Sérgio S.; MITOZO, Isabelle B.; TADRA, Júlia. As funções educativas dos e-parlamentos: uma análise longitudinal do caso brasileiro. *Cadernos de Pesquisa*, 46(162), 2016a, p.1192-1215.

BRAGA, Sérgio S.; MITOZO, Isabele B.; TADRA, Júlia. As funções desempenhadas pelos websites parlamentares brasileiros e o papel dos programas educativos. *Educação & Sociedade*, 37(136), 2016b, p.793-819.

BRAGA, Sérgio; NICOLÁS, M. Alejandra. Prosopografia a partir da web: avaliando e mensurando as fontes para o estudo das elites parlamentares brasileiras na internet. *Revista de Sociologia e Política*, 16(30), 2008, p.107-130.

BRAGA, Sérgio; NICOLAS, M. Alejandra. The parliament and the Internet: sociopolitical profile and use of the internet by the parliamentary elites of Argentina, Brazil, Paraguay, Uruguay, Venezuela and Chile. In: XXI IPSA World Congress of Political Science, 2009, Santiago. *Anais do XXI IPSA World Congress of Political Science*, 2009.

BRAGHIROLI, Stefano. MEPs 2.0? Europarliamentarians Talking to Voters in the Internet Era. *Romanian Journal of European Affairs*, 10: 80-96, 2010.

BUTORI, Margareth Melo Rezende. Educação legislativa: as Escolas do Legislativo nas câmaras municipais de Minas Gerais. *Rev. Estudos Legislativos*, Porto Alegre, ano 8, n. 8, 2014, p. 187-227.

CARLOMAGNO, Márcio C.; BRAGA, Sérgio S.; SAMPAIO, Rafael C. Respondem os políticos a questionamentos dos eleitores? Um experimento controlando os incentivos de mensagem, período e meio. *Opinião Pública*, 24(2), 2018, p.328-364.

CARVALHO JR., Orlando L. Media Visibility: Game-Changer or Alternative? Comparative Research between MPs in Brazil and Germany. *Revista Sul-Americana de Ciência Política*, v. 3, n. 1, 2015, p.110-131.

CARVALHO, Alexandre V. C. *O parlamento jovem e a experiência das escolas do legislativo mineiro e da Câmara dos Deputados: o desenvolvimento da cultura cívica, propícia à democracia*. Monografia (especialização) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Processo Legislativo, 2009.

CASTELLS, Manuel. *Ruptura: a crise da democracia liberal*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

CHADWICK, Andrew. Web 2.0: New challenges for the study of e-democracy in an era of informational exuberance. *Isjlp*, 5, 9, 2007.

_____. *The hybrid media system: Politics and Power*. 2a Edição. Oxford University Press, 2017.

COLEMAN, Stephen. *Can the internet strengthen democracy?* London: John Wiley & Sons, 2017.

_____. *Democracy Online: What Do We Want from MPs' Websites?* London: Hansard Society for Parliamentary Government, 2001.

- COLEMAN, Stephen; BLUMLER, Jay. *The Internet and democratic citizenship: Theory, practice and policy*. Cambridge University Press, 2009.
- COLEMAN, Stephen; TAYLOR, J.; VAN DER DONK, Wim (Orgs.). *Parliament in the Age of the Internet*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- COSSON, Rildo. Entrevista com Rildo Cosson. *Revista Estágio-Visita*, 2015. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/responsabilidade-social/edulegislativa/educacao-legislativa-1/educacao-para-a-democracia-1/apresentacao/textos>. Acesso em: setembro de 2015.
- DADER, José Luís. El uso de correo electrónico entre los parlamentarios españoles y ciudadanos comunes (1999-2001). *En Telos*, n. 55, p. 86-96, 2003.
- DAI, Xiudian; NORTON, Philip. Parliamentary Democracy Online: Lessons from Europe. *The Journal of Legislative Studies*, v. 13, n. 3, Sept. 2007, p. 477-482.
- FARIA, Cristiano. *O parlamento aberto na era da internet: pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração das leis?* – Brasília: Câmara dos deputados, edições Câmara, 2012. 334 p. – (série temas de interesse do Legislativo, n. 18).
- FARIA, Cristiano; BRAGA, Sérgio. Parlamentos e novas tecnologias: fortalecendo a representação política através de ferramentas de e-participação. In: SATHLER, André; BRAGA, Ricardo. (Orgs.). *Legislativo Pós-1988: reflexões e perspectivas*. 1ª Ed. Brasília: Edições da Câmara dos Deputados, 2015, p. 223-263.
- FERBER, Paul; FOLTZ, Franz; PUGLIESE, Rudy. The Internet and Public Participation: State Legislature Web Sites and the Many Definitions of Interactivity. *Bulletin of Science, Technology & Society*, v. 25, n. 1, 2005, p. 86-93.
- FRICK, Maria. *Parliaments in the digital age: exploring Latin America*. Geneva, Switzerland: E-Democracy Centre, 2005.
- GERBAUDO, Paolo. *The digital party: Political organisation and online democracy*. Pluto Press, 2019.
- GIBSON, Rachel; LUSOLI, Wainer; WARD, Stephen. The Australian public and politics on-line: Reinforcing or reinventing representation? *Australian Journal of Political Science*, n.43, p. 111–131, 2008.
- GOMES, Wilson. *A democracia no mundo digital: história, problemas e temas*. São Paulo: Ed. Senac, 2019. (Coleção Democracia Digital – Org.: Sérgio Amadeu).

HALEVA-AMIR, Sharon. MKs usage of personal internet tools, 2009: On the verge of a new decade. *World Political Science*, v. 9, n. 1, p. 219-261, 2013. HELMOND, Anne A. Plataformização da Web. In: OMENA, Janna Joceli. *Métodos Digitais: teoria-prática-crítica*. São Paulo, 2019, p. 49-72.

INTER-PARLIAMENTARY COUNCIL. *Guidelines for the content and structure of parliamentary web sites*. Amman: Inter-parliamentary council, 16 p. Approved by the Inter-Parliamentary Council at its 166th session (Amman, 6 May 2000). Disponível em: <http://www.ipu.org/english/parlweb.htm> Data do último acesso: 13 Ago. 2006.

JACKSON, Nigel. *Online political communication: the impact of the internet on MPs 1994-2005*. Doctoral dissertation, Bournemouth University, 2008.

JACKSON, Nigel A.; LILLEKER, Darren. Microblogging, constituency service and impression management: UK MPs and the use of Twitter. *The Journal of Legislative Studies*, n^o 17, p. 86-105, 2011.

JACKSON, Nigel A.; LILLEKER, Darren. MPs and e-representation: Me, Myspace and I. *British Politics*, n.4, p. 236-264, 2009.

KEANE, John; ALONSO, Sonia; MERKEL, Wolfgang. (Orgs.). *The future of representative democracy*. Cambridge University Press, 2011.

KELLY, Richard; BOCHEL, Catherine. *Parliament's engagement with the public*. London: Hansard Society, 2018.

KINGHAM, Tess. *E-Parliaments: the use of information and communication technologies to improve parliamentary processes*. Washington D. C.: World Bank Institute, 2003. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37210Kingham.pdf>.

LESTON-BANDEIRA, Cristina. Are ICTs changing parliamentary activity in the portuguese parliament? *The Journal of Legislative Studies*, v. 13, n. 3, 2007a, p. 403-421.

_____. The Impact of the Internet on Parliaments: a Legislative Studies Framework. *Parliamentary Affairs*, London, v. 60, n. 4, 2007b, p. 655-674.

_____. (2009). Parliamentary functions portrayed on European parliaments' websites. *Revista de Sociologia e Política*, vol.17, n.34, 2009, p. 13-27.

LESTON-BANDEIRA, Cristina; BENDER, David. How deeply are parliaments engaging on social media? *Information Polity*, 18(4), 2013, p.281-297.

LESTON-BANDEIRA, Cristina; THOMPSON, Louise. Mind the gap: using UK Parliamentary sources to enhance teaching. *The Journal of Legislative Studies*, 19(3), 2013, p. 410-421.

LESTON-BANDEIRA, Cristina; THOMPSON, Louise. *Exploring Parliament*. Oxford University Press, 2018.

LESTON-BANDEIRA, Cristina; WARD, Stephen. *Parliaments in the Digital Age*. Oxford: Oxford Internet Institute, 2008. 50 p. Forum Discussion Report 13, January 2008. Papers presented to the workshop "Parliaments in the Digital Age", hosted at the OII (University of Oxford) in June 2007.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *How democracies die*. NY: Broadway Books, 2018.

LINDH, Magnus; MILES, Lee. Becoming electronic parliamentarians? ICT usage in the Swedish Riksdag. *The Journal of Legislative Studies*, v. 13, n. 3, 2007, p. 422-440.

LUSOLI, Wainer; WARD, Stephen; GIBSON, Rachel. (Re)connecting Politics? Parliament, the Public and the Internet. *Parliamentary Affairs*, Oxford, v. 59, n. 1, 2006, p. 24-42.

MANIN, Bernard. A democracia do público reconsiderada. *Novos estudos CEBRAP*, (97), 2013, p.115-127.

MARGETTS, Helen; JOHN, Peter; HALE, Scott; YASSERI, Taha. *Political turbulence: How social media shape collective action*. Princeton: Princeton University Press, 2015.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil. *Participação política e Internet: meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea, com um estudo do caso do Estado brasileiro*. Tese Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporâneas –Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil; MIOLA, Edna. Internet e Parlamento. Um estudo dos mecanismos de participação oferecidos pelo Poder Legislativo através de ferramentas online. *E-Compós*, v. 9, 2007.

MITOZO, Isabele B. *E-participação nos parlamentos: desenvolvimento e uso de iniciativas pela câmara dos deputados brasileira e pela House of Commons britânica*. Curitiba: Tese de doutorado apresentada no Programa de Pós-graduação em Ciência Política, 2018.

MOTA, Rildo C.; BARROS, Antonio T. Parlamento e educação: cursos e lógicas do sistema brasileiro de educação legislativa. *Revista do Serviço Público* (Brasília), v. 70, p. 125-156, 2019.

NICOLÁS, M. Alejandra. *Internet, parlamentares e contexto off-line: websites parlamentares em contextos institucionais diferentes*. Tese de Doutorado. UFPR, 2015.

NORRIS, Pippa. *Digital divide: Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

NORTON, Philip. Parliaments: A framework for analysis. *West European Politics*, 13(3), 1990, p.1-9.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua nova*, 44(98), 1998, p.27-54.

OLASINA, Gbolahan. E-parliament services as tools for anti-corruption and transparency. *International Journal of Electronic Governance*, 7(1), 2014, p.27-55.

PEIXOTO, Tiago C. *Open parliaments: technological enactment in state legislatures*. Tese de Doutorado. European University Institute, 2013.

PERNA, Andréa; BRAGA, Sérgio. The Invisible Side of Political Participation. In: SOBACI, Mehmet Zahid (Org.). *E-Parliament and ICT-Based Legislation: Concept, Experiences and Lessons*. New York: IGI Global, 2011, p. 237-257.

PERSILY, Nathaniel. The 2016 US Election: Can democracy survive the internet? *Journal of democracy*, 28(2), 2017, p.63-76.

SANTOS, Fabiano. (Org.). *O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001.

SETÄLÄ, Marja; GRÖNLUND, Kimmo. Parliamentary websites: Theoretical and comparative perspectives. *Information Polity*, v. 11, 2006, p. 149-162.

SOBACI, Mehmet Z. (Org.). *E-Parliament and ICT-Based Legislation: Concept, Experiences and Lessons: Concept, Experiences and Lessons*. IGI Global, 2011.

SUURLA, Riitta; MARKKULA, Markku; MUSTAJÄRVI, Olli. *Development and implementing knowledge management in the Parliament of Finland*. Helsinki, Finland: The Parliament of Finland, 2002.

TENSCHER, Jens. MPs and the Internet—an empirically based typology. *The Journal of Legislative Studies*, 20(3), 2014, p.305-320.

TINLEY, Dominic. The UK Parliament in the Digital Age: A Personal Perspective. *Cristina Leston-Bandeira and Stephen Ward*, 2008, p.45.

TOMIO, Fabrício; RICCI, Paolo. (Orgs.). *Governadores e Assembléias Legislativas*. São Paulo: Ed. Alameda, 2018.

TRECHSEL, Alexander H.; KIES, Raphaël; MENDEZ, Fernando; SCHIMITTER, Phillippe. Evaluation of the use of new technologies: in order to facilitate democracy in Europe. *E-democratizing the parliaments and parties of Europe*. Geneva, Switzerland, 2003.

UNITED NATIONS. Global Centre for Information and Communication Technologies in Parliament, & Union, I. P. (2018). *World e-Parliament Report 2018*. UN.

VICENTE-MERINO, Ma Rosa. Websites of Parliamentarians across Europe. *The Journal of Legislative Studies*, 13, 441–457, 2007.

WALKER, Aileen; JURCZAK, Naomi; BOCHEL, Catherine; LESTON-BANDEIRA, Cristina. How Public Engagement Became a Core Part of the House of Commons Select Committees. *Parliamentary Affairs*, v.72, n.4, 2019, p.965-986.

WARD, Stephen; LUSOLI, Wainer. "From Weird to Wired": MPs, the Internet and Representative Politics in the UK. *The Journal of Legislative Studies*, v. 11, n. 1, 2005, p. 57-81.

WRIGHT, Scott. Assessing (e-) democratic innovations: “Democratic goods” and Downing Street e-petitions. *Journal of Information Technology & Politics*, 9(4), 2012, p.453-470.

WRIGHT, Scott; STREET, John. Democracy, deliberation and design: the case of on-line discussion forums. *New media & society*, 9(5), 2007, p.849-869.

ZITTEL, Thomas. Digital Parliaments and Electronic Democracy: A comparison between the US House, the Swedish Riksdag, and the German Bundestag. In: RÖMMELE, Andrea; WARD, Stephen J. (Orgs.): *Electronic Democracy. Mobilisation, Participation and Organisation via new ICTs*. London: Routledge [ECPR Studies in European Political Science], 2004, p. 70-95.

Parte II

Governança digital
em Parlamentos:
dados abertos, transparência
e engajamento público

Capítulo 6

Transparência Digital e Poder Legislativo

Edna Miola

Francisco Paulo Jamil Marques

1 Introdução

A discussão concernente à transparência digital tem se mostrado um dos ramos mais proeminentes nos estudos sobre *e-Democracy* e *e-Government*, sobretudo por conta do interesse de gestores e de pesquisadores vinculados a áreas tais como Administração, Comunicação, Ciência Política e Direito. As preocupações relacionadas à introdução de ferramentas digitais de comunicação na administração pública abrangem práticas vinculadas: (1) a tecnologias para registro, depósito e gerenciamento de dados que contribuem para o processo de tomada de decisões e de controle de recursos; (2) ao aprimoramento de sistemas de fiscalização e responsabilização; e (3) à abertura de novos canais de interação capazes de contribuir para promover formas mais ampliadas de participação política.

Deve-se ressaltar, porém, que o estado da arte na área de Democracia Digital, especialmente e-transparência, tem evoluído para uma fase mais madura de estudos. Comparando-se as produções científicas sobre o assunto publicadas em meados dos anos 2000 com aquelas de hoje, é nítido que, mais recentemente, os estudos têm se esforçado para ir além do mero inventário de iniciativas, deslocando o foco das investigações para os efeitos dos media digitais sobre o processo de produção das decisões políticas e sobre o comportamento de agentes e instituições (NORRIS, 2001; COLEMAN; SPILLER, 2003; COLEMAN *et al.*, 1999; FERBER *et al.*, 2003; FERBER *et al.*, 2005; BABER, 2003; PAPACHARISSI 2002; SCHEUFELE; NISBET, 2002; STROMER-GALLEY, 2000). Ademais, a ênfase que os pesquisadores brasileiros deram até agora aos estudos sobre e-participação (GOMES, 2005; MARQUES; MIOLA, 2007; MARQUES, 2010; PINHO, 2008; MAIA *et*

al., 2011; MITOZO, MARQUES, 2019) tornam especial a necessidade de se aprofundar a pesquisa em especialidades paralelas, a exemplo da e-transparência – em particular no âmbito do Poder Legislativo.

Em outras palavras, se, por um lado, a existência de ferramentas de comunicação digital, bem como seu uso por agentes políticos (sobretudo em épocas eleitorais), não é mais um fenômeno tão recente, por outro lado, ainda são escassos os estudos brasileiros que procuram dar conta (1) da oferta efetiva de ferramentas de transparência através dos media digitais, bem como (2) de seus efeitos políticos e, por último, (3) dos condicionantes que levam atores envolvidos na burocracia de estado a lançarem mão (ou não) destes instrumentos.

Nesse sentido, o trabalho ora apresentado discute a e-transparência não somente como um valor democrático abstrato (BODEI, 2011; FILGUEIRAS, 2011), mas como parte do rol de serviços públicos capazes de assegurar aos cidadãos o direito de saber, por exemplo, como as decisões são tomadas e como os recursos públicos são investidos. A intenção do capítulo, assim, é elaborar um panorama teórico acerca de como tem se dado a oferta de serviços na área de transparência por meio da utilização de recursos de comunicação digital, com especial atenção ao contexto e à cultura institucional do Poder Legislativo.

Este capítulo está dividido em outras cinco partes, além desta introdução. Em primeiro lugar, são examinadas as questões conceituais sobre transparência, distinguindo-se tal conceito de outros semelhantes. Em seguida, o trabalho se debruça sobre a interface mantida entre transparência política e comunicação digital. A partir de então, atenta-se para o panorama brasileiro de experiências na área de internet e transparência, utilizando-se como ilustração casos e experiências associadas ao Parlamento. A seção subsequente elabora um balanço sobre os desafios relativos à prestação de serviços de e-transparência.

Antes de prosseguir, sublinhe-se que a pertinência do tema discutido neste trabalho se comprova dado o fato de que diferentes áreas têm se mobilizado para abordar os princípios e os efeitos da transparência: Filosofia, dedicada a refletir sobre as diferenças entre os conceitos de transparência, publicidade, abertura e *accountability*; Direito, ao tratar da legislação e suas aplicações prático-jurisdicionais; Educação, preocupada em instruir a esfera da cidadania sobre como ampliar o controle sobre as ações de agentes e instituições

públicas; Administração, que se debruça sobre a oferta de serviços e de informações relevantes quanto à digitalização da burocracia; Ciência Política, que se pergunta, por exemplo, em que medida podem ser verificadas alterações no comportamento eleitoral a partir da revelação de dados sobre a atuação de representantes e agremiações partidárias; e Comunicação, que enfatiza, dentre outros elementos, como se dá a apropriação e o uso das plataformas digitais com vistas a aprimorar as interações (BRAGA; MITOZO; TADRA, 2016; JARDIM, 1995; MEIJER; HART; WORTHY, 2015; PIOTROWSKI; VAN RYZIN, 2007; PELED; 2013; MARQUES, 2016a; HOOD; HEALD, 2006).

Além disso, não se pode desconsiderar o contexto político atual, no qual a atuação dos órgãos de controle e fiscalização tem se mostrado relevante e quando a corrupção é apontada nas sondagens de opinião pública, como um dos problemas mais graves no país.¹ Mesmo órgãos tradicionalmente refratários à publicidade de dados acerca de sua atuação têm se mobilizado no sentido de responder a tal demanda da sociedade, utilizando, para isso, de recursos de comunicação digital.²

2 Questões conceituais sobre transparência política

É necessário destacar que as preocupações com a transparência política não são recentes. Os chamados “pais fundadores” da democracia norte-americana (MADISON, 2003) já ressaltavam, em meados do século XVIII, a importância de se criar uma cultura de publicações oficiais abertas. Jeremy Bentham (2011), por sua vez, também apontou, ainda na primeira metade do século XIX, as razões em favor da Publicidade:³ 1) Compelir os membros da Assembleia a exercerem seu dever de ofício; 2) Assegurar a

1 Ver: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/11/1712475-pela-1-vez-corrupcao-e-vista-como-maior-problema-do-pais.shtml> (Acesso em 25 de junho de 2019).

2 Ver: <http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/carmen-abre-contracheque-de-todos-os-ministros-e-servidores-do-supremo/> (Acesso em 25 de junho de 2019).

3 Por mais que Bentham seja uma referência recorrente nos estudos sobre transparência, é fundamental reconhecer as contribuições de Kant (s/d), sobretudo em seu clássico “Ensaio à Paz Perpétua”. De acordo com Almada (2017), existe “uma clara distinção entre Bentham e Kant sobre as dinâmicas da publicidade e suas implicações na vida pública... [...] O primeiro, ao defender o caminho da publicidade através de elementos que forcem o comportamento individual, como uma espécie de coação, enquanto o segundo, através de elementos que justifiquem sobretudo o valor de determinado comportamento.”

confiança do povo e seu consentimento às medidas da legislatura; 3) Possibilitar aos governantes conhecer os desejos dos governados; 4) Possibilitar aos eleitores agirem a partir da compreensão.

Os conceitos de acesso à informação, abertura, publicidade são fundamentais para que, contemporaneamente, discuta-se o papel da transparência nas democracias representativas. Conforme Nadia Urbinati (2006), a transparência é fundamental para as democracias por oferecer aos cidadãos uma arma com poderes que vão além daqueles garantidos pela liberdade para expressar opiniões e pela chance de votar em eleições limpas e justas – o que permite estabelecer um tipo de controle singular sobre a coisa pública.

A definição de transparência política, contudo, ainda enfrenta polêmicas. Um mapeamento pertinente sobre tal conceito se encontra na contribuição de Christopher Hood (2006) – mas é preciso reconhecer que outros pesquisadores também têm se dedicado a complementar as definições clássicas conferidas à categoria, levando em conta, por exemplo, particularidades típicas da cultura política e organizacional das estruturas burocráticas de vários estados (JAMBEIRO *et al.*, 2012; LOURENÇO, 2015; FAIRBANKS *et al.*, 2007, BERTOT *et al.*, 2010a; AMORIM, 2012; FARIA, 2012; BEARFIELD; BOWMAN, 2017; ALMADA, 2017).

Hood (2006) diagnostica pelo menos três conjuntos de fenômenos concernentes à transparência identificados pela literatura até o século XX: a ideia de transparência enquanto normas que constroem a administração pública e influenciam o desenho institucional dos estados; a transparência na condição de guia para a conduta dos agentes públicos; a transparência como busca por alternativas dedicadas a conferir visibilidade a informações de interesse social a fim de inibir comportamentos prejudiciais ao interesse dos cidadãos.

A explicação de Hood (2006) – para quem a transparência se refere à condução aberta da administração da *res publica* – implica a necessidade de se oferecer aos cidadãos meios para controlar o estado e a atuação de seus agentes (serviços de fiscalização, denúncia e punição daqueles que causarem prejuízos ao interesse público). Os meios para o monitoramento consistiriam daquilo que

Grimmelikhuijsen e Porumbescu (2013) ou Lindstedt e Naurin (2010) sublinham como característica fundamental da transparência: a disponibilidade de informações (úteis e compreensíveis) sobre as ações de indivíduos e instituições.

Deve-se considerar, todavia, que o termo “transparência” pode ter implicações ligeiramente diversas quanto se está referindo a áreas do conhecimento distintas da Filosofia ou da Ciência Política. De acordo com Meijer (2009, p. 258), no campo da Administração Pública, por exemplo, trabalha-se com duas definições. A primeira delas é uma definição descritiva, que prevê um observador, algo a ser observado e um método de observação. A segunda definição é de natureza normativa e envolve a abertura dos processos que não são visíveis *a priori* àqueles que não estão diretamente envolvidos de modo a demonstrar o bom funcionamento de uma instituição.

Levando-se em conta a contribuição de pesquisadores do Direito – dentre eles, clássicos brasileiros como Silva (2010) e Marçal Filho (2006) –, a ênfase conceitual está relacionada à questão da publicidade de atos, procedimentos e normativas, sobretudo por conta de dispositivos previstos na Constituição Federal (BRASIL, 1988). A abordagem legal também comporta as discussões sobre a abrangência, o escopo e a aplicação das leis de acesso à informação existentes em diversos países (ACKERMAN; SANDOVAL-BALLESTEROS, 2006; BANISAR, 2006; VALBRUZZI, 2015).

As referências mais recentes têm procurado incrementar o conceito de transparência no sentido de diferenciar tal termo de outros correlatos, como publicidade (que seria um pré-requisito para a transparência, na medida em que se refere, especialmente, à oferta de dados de interesse público) e *accountability* (que abrange compromissos de prestação de contas e processos de responsabilização de agentes e instituições públicos) (GUPTA, 2010; FILGUEIRAS, 2011; PEIXOTO, 2013)⁴.

4 Peixoto (2013) lista pelo menos quatro procedimentos fundamentais concernentes aos “princípios de abertura” que garantem a *accountability*: (1) a informação governamental é aberta; (2) a informação aberta chega, de fato, ao público-alvo; (3) o público-alvo tem capacidade suficiente para processar e avaliar a informação aberta; (4) os servidores do estado se mostram dispostos a responder à reação do público, estando sujeitos, inclusive, a punições caso se recusem a conferir a devida publicidade ao serviço por eles desempenhado.

Não obstante tais variações conceituais, foi somente ao longo da segunda metade do século XX que a transparência passou a fazer parte da agenda dedicada a refletir sobre as reformas democráticas (DAHL, 1971; FLORINI, 1997, 2007; STIGLITZ, 1999; ZINNBAUER, 2007; ETZIONI, 2010; BODEI, 2011). Pode-se dizer que a preocupação com o tema foi estimulada, dentre outros fatores, por um aprofundamento nas condições de exercício dos direitos e liberdades individuais, além de um incremento nas iniciativas de participação (MARQUES, 2016b). Isto é, elevar o patamar de exigência quanto à consecução outros valores da democracia provocou a demanda por aperfeiçoamentos naqueles que, até então, mostravam-se menos consistentes.

Antes de se encerrar o tópico designado para discutir o conceito de transparência política, é preciso apontar um conjunto de ressalvas acerca dos limites normativos e descritivos de tal princípio. Urbinati (2013), por exemplo, afirma que maior visibilidade não necessariamente garante que os cidadãos terão acesso à informação relevante para aperfeiçoar o controle social da burocracia de estado. Nesse sentido, a autora se aproxima da perspectiva de Marsh (2011) que afirma que transparência não é equivalente à verdade (ou seja, mesmo os dados disponíveis podem ser manipulados a fim de atender a interesses de determinados grupos políticos). Meijer (2009), por sua vez, destaca o fato de que conferir maior transparência às informações de interesse público poderia ser prejudicial no sentido de acabar ampliando o senso de desconfiança dos cidadãos a partir das informações reveladas, o que agravaria o distanciamento entre esfera civil e representantes. É nesse sentido que Margetts (2011) e Dror (1999) defendem que, a depender da ocasião e da “dose”, a transparência poderia até se mostrar contrária ao interesse público, visto que há segredos de estado que são guardados justamente com vistas a evitar prejuízos aos cidadãos.⁵ No caso do Parlamento, efeitos reversos da transparência sobre a atuação dos representantes envolveriam a

5 No Brasil, o Art. 23 da Lei de Acesso à Informação considera passíveis de sigilo informações cuja divulgação possa pôr em risco a defesa e a soberania nacionais, a vida da população e de autoridades, a segurança das instituições, ou tratar-se de informações estratégicas sensíveis no âmbito científico ou de inteligência (BRASIL, 2011).

perda da capacidade de negociação típica de espaços mais restritos, como as comissões, e a supervalorização de discursos sensacionalistas ou populistas, que possuem maior apelo midiático (FASONE; LUPO, 2015).

Uma síntese das abordagens discutidas aplicadas ao caso do Poder Legislativo envolve, assim, duas dimensões fundamentais. A primeira parte daqueles que exercem a representação política, a quem cabe dar a ver informações pertinentes sobre tudo o que diz respeito ao exercício do poder – das ações às suas respectivas motivações. A segunda dimensão fundamental acontece no plano da cidadania, uma vez que a transparência se completa quando as informações alcançam os cidadãos e estes se tornam capazes de tomar parte do processo político, da eleição à fiscalização dos representantes eleitos.

3 Transparência política e comunicação digital

A prestação de serviços de natureza informativa no âmbito do estado brasileiro foi abordada, até os anos 1990, como domínio da arquivística (BELLOTO, 1992; JARDIM, 1995). À época, algumas das preocupações fundamentais diziam respeito aos ciclos de produção, processamento, uso, estocagem, normalização e disponibilização para consulta (por parte de gestores e de cidadãos) da documentação relacionada à administração pública. A título de ilustração sobre as distinções entre aquele momento (quando se lidava com documentos físicos) e o atual (em que predominam processos informacionais digitais), cabe trazer o relato de Jardim (1995) sobre os arquivos públicos nacionais:

Esta situação [da precariedade do acesso ao direito à informação governamental] pode ser ilustrada com a pesquisa realizada por técnicos da Divisão de Pré-Arquivo do Arquivo Nacional em 1989, abrangendo 309 depósitos de documentos em 48 órgãos da administração federal direta nas cidades do Rio de Janeiro e em Brasília. Os resultados indicaram a existência de 106.405 metros lineares nestes órgãos, do período de 1754 a 1989, sendo 62.206 metros lineares no Rio de Janeiro e 44.109 em Brasília. Apenas 11% dos órgãos possibilitavam o acesso público as

informações sob sua guarda. Atualmente o Arquivo Nacional armazena cerca de 26 quilômetros no Rio de Janeiro e 14 quilômetros em Brasília, dos quais grande parte ainda inacessíveis ao cidadão (JARDIM, 1995, p. 145).

Atualmente, a prestação de serviços relacionados à transparência do estado pode ser entendida como atividade não mais restrita aos setores arquivísticos das instituições do estado. Aliás, é crescente a pressão para que a disponibilidade de informações seja incorporada ao cotidiano da burocracia estatal (inclusive do ponto de vista legal, com a entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação, em 2012).

Mas quais alternativas seriam as mais apropriadas para se aperfeiçoar a oferta de oportunidades institucionais de transparência política? Piotrowski (2007) afirma que a liberação (voluntária ou involuntária) de dados por parte das instituições políticas pode se dar através de quatro canais primários: 1) Disseminação pró-ativa de informações públicas; 2) Liberação, por parte de instituições do estado de materiais que a elas forem solicitados; 3) Audiências públicas; 4) Vazamentos. É legítimo questionar em que medida a comunicação pode colaborar em cada uma dessas circunstâncias.

Mesmo autores mais céticos quanto ao papel dos *media* no que se refere à oferta de informação de boa qualidade aos cidadãos (GASTIL, 2000) admitem que a comunicação de massa é fundamental para, dentre outras tarefas, abastecer os cidadãos do ponto de vista cognitivo (BLUMLER; GUREVITCH, 1995; WOLTON, 1995). Tal importância pode ser verificada, ainda, a partir da Declaração de Abertura dos Parlamntos (OPENING PARLIAMENT, 2012), que especifica, dentre as providências a serem tomadas a fim de se garantir uma efetiva abertura das instituições políticas ao controle social, facilitar o acesso à informação e desenvolver canais interativos de comunicação com os cidadãos. Ou seja, as formas modernas e mais eficazes de transparência seriam necessariamente (e digitalmente) mediadas, conforme defendem Cruz *et al.* (2012), Harrison *et al.* (2012), Kerckhove (2015), Meijer (2009), OCDE (2002) e Hood (2006).

Ainda que os anos mais recentes tenham sido marcados por diferentes investigações dedicadas a examinar as experiências de e-transparência (AMORIM, 2012; JAEGER; MATTESON, 2009; MORAIS *et al.*, 2015;

BERTOT *et al.*, 2010a), foi Pippa Norris (2001) uma das primeiras pesquisadoras a valorizar as ferramentas de internet enquanto instrumentos para incrementar o acesso dos cidadãos a informações de interesse público. De fato, para a autora, a comunicação digital seria mais útil para fomentar a fiscalização e o controle públicos por meio da disponibilização de dados acerca da atuação das instituições do estado do que para promover mecanismos de participação através de fóruns ou consultas públicas.

Do ponto de vista do Poder Legislativo, como explica Norris (2001), as expectativas se dão no sentido de que a e-transparência contribua para o provimento de informação no sentido *top-down* – dos parlamentos para o público –, mas também para que aos cidadãos sejam disponibilizados canais de comunicação *bottom-up* que os conectem aos representantes eleitos. A autora associa essas dimensões de transparência à clássica noção liberal de representação parlamentar prevista por teóricos como John Stuart Mill.

Dentre as produções da última década, dois estudos teóricos sobre e-transparência merecem destaque. O primeiro trabalho é o de Meijer (2009), o qual reconhece três tipos de abordagem na literatura sobre transparência digital: a primeira delas é patrocinada por autores denominados “pré-modernistas”, que consideram a e-transparência uma ameaça aos mecanismos tradicionais de confiança; já os “modernistas” elogiam a capacidade dos media digitais em contribuir com a difusão da confiança, uma vez que oferecem informação objetiva ao público geral; por último, os chamados “pós-modernistas” estariam preocupados em enfatizar o valor estético da transparência mediada pelo computador.

A segunda colaboração teórica se refere à pesquisa de Pina *et al.* (2007), na qual os investigadores apontam três níveis de profundidade quando se fala em serviços de prestação de informação e de transparência nos media digitais. No primeiro nível, os dados estão meramente disponíveis online (e, às vezes, “escondidos” em páginas desorganizadas ou aleatórias); no segundo nível, os dados estão disponíveis e são de fácil compreensão, havendo explicações sobre o significado de cada um deles; porém, somente no terceiro estágio os dados estão disponíveis, explicados e ganham destaque a ponto de estimular a fiscalização e o controle social por meio da exigência de responsividade e prestação de contas da parte de agentes públicos.

Mostra-se essencial, contudo, ir além do reconhecimento do estado da teoria na área de e-transparência com o intuito de oferecer um diagnóstico preliminar sobre como os fenômenos nesta área vêm se manifestando – nomeadamente no caso do parlamento brasileiro.

4 e-Transparência: experiências práticas do estado brasileiro

O interesse de pesquisadores brasileiros em analisar serviços de transparência digital aumentou a partir de 2010. No caso de estudos que envolvem iniciativas de e-transparência no âmbito municipal, destacam-se os trabalhos de Amorim (2012) e de Jambeiro *et al.* (2012). Santana Júnior (2010), por sua vez, debruçou-se sobre os sites dos estados e do Distrito Federal. Já Almada (2017) chamou a atenção para o caso dos portais do Poder Executivo Federal brasileiro em comparação com outros países – mais exatamente, Reino Unido e Estados Unidos.

As investigações citadas diagnosticam um aumento na quantidade de iniciativas de transparência viabilizadas por meio da utilização de recursos de comunicação digital. Porém, sabe-se que tal abertura nem sempre é voluntariamente concebida pelos agentes políticos, e sim motivada por constrangimentos legais (a exemplo de leis ou normas exaradas por órgãos de controle) (LIU; LEVENSHUS, 2010) que, ao longo da última década, aperfeiçoaram-se no caso brasileiro a fim de aprofundar a natureza e o tipo de informação que deve estar disponível aos cidadãos.

Registre-se haver quatro principais dispositivos legais que envolvem transparência e comunicação no país: a Constituição Federal (BRASIL, 1988, artigos 5º e 37); a Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000); a Lei da Transparência (BRASIL, 2009); e a Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011). Mais recentemente, uma quinta normativa foi adicionada ao panorama regulatório, a saber, a Política Nacional de Dados Abertos (BRASIL, 2016), que visa aprimorar os serviços de transparência do governo e do estado por meio da publicação das informações contidas em bases de órgãos e entidades da administração federal sob a forma de dados abertos.

Os efeitos práticos da legislação em vigor já podem ser verificados no cenário político brasileiro: em junho de 2017, foi atingida a marca de 500 mil pedidos de informações endereçadas a órgãos do Governo Federal por meio da Lei de Acesso à Informação – normativa entrou em vigor, em maio de 2012. As informações relativas ao Poder Legislativo vão na mesma direção. Apenas no ano de 2018, a Câmara dos Deputados registrou quase 17 mil solicitações de informações, enquanto o Senado Federal recebeu pouco mais de duas mil solicitações. O índice de recusa das duas casas é baixo, em torno de 1%, e o tempo de resposta da maioria das solicitações é de até um dia (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019; SENADO FEDERAL, 2019).

Ressalte-se, aliás, que a Controladoria Geral da União (CGU) tem trabalhado para instruir os diversos órgãos da administração a adotarem políticas mais consistentes sobre transparência (CGU, 2011; 2013a; 2013b; 2015). O órgão foi responsável, por exemplo, pela criação, em 2004, do Portal da Transparência do Governo Federal, que implementou serviços de acompanhamento de processos e prestação de informações (a exemplo do registro de receitas e despesas do Executivo, bem como de salários e diárias concedidas a servidores públicos). Ademais, a CGU tem tomado parte em iniciativas a exemplo do Observatório da Despesa Pública (ODP), que tem a finalidade de construir uma rede de órgãos de controle estaduais e municipais brasileiras (Tribunais de Contas, por exemplo) dispostos a trocarem experiências na área de e-transparência.

Pode-se dizer que os tipos de experiências conduzidas pela CGU não somente atendem a um dispositivo legal, prestando serviços informativos que facilitam o controle social, mas, também forçam a criação de uma cultura de transparência mesmo em instituições tradicionalmente refratárias ao escrutínio público (NEVES, 2013). Um exemplo é o Painel de Monitoramento de Dados Abertos⁶, uma iniciativa que lista quais instâncias do Governo Federal já publicaram seus Planos de Dados Abertos (PDAs).

Destaque-se, porém, que outros projetos de e-transparência têm sido desenvolvidos para além dos órgãos de controladoria. Um exemplo se refere ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que lançou o Portal Painel

6 Ver: <http://paineis.cgu.gov.br/dadosabertos/index.htm>. Acesso em 25 de junho de 2019.

de Preços⁷ com o intuito de permitir a entidades da administração pública (em seus mais diferentes níveis) pesquisar quais preços os fornecedores praticam ao participarem de processos licitatórios. Isso facilita a fiscalização, além de possibilitar que o estado possa adquirir, com menor custo, itens dos quais necessita (o que, por sua vez, otimiza a utilização da força de trabalho dos servidores públicos). O Ministério da Economia (então Ministério do Planejamento) também é responsável por outra experiência, divulgada no início de 2017, intitulada Plataforma de Análise de Dados do Governo Federal (GovData)⁸, que permite cruzar diferentes bases de dados a fim de evitar prejuízos ao erário público, como a duplicidade no pagamento de benefícios.⁹

O Poder Judiciário brasileiro, ainda que de forma mais tímida, também tem adotado, em escala crescente, tecnologias como Inteligência Artificial, Computação Cognitiva e *Machine Learning*¹⁰ a fim de ampliar a transparência e o controle social.

5 Transparência digital no legislativo

A pesquisa comparada realizada por Pippa Norris no início dos anos 2000 sugeria, então, que os fatores que levam governos a promoverem recursos digitais de transparência guardariam diferenças daqueles que incentivam os parlamentos a seguirem na mesma direção. A possível explicação estaria na maior pressão política exercida sobre as instituições representativas por parte dos eleitores (NORRIS, 2001, p. 144). Outra possível explicação para as discrepâncias entre os poderes residiria na natureza pluralista dos parlamentos a qual fortaleceria o papel do corpo técnico na tomada de decisões a respeito das ferramentas a serem disponibilizadas em plataformas digitais (MARQUES,

7 Ver: <http://paineldeprescos.planejamento.gov.br/>. Acesso em 25 de junho de 2019.

8 Ver: <http://www.planejamento.gov.br/govdata-privado/plataforma-de-analise-de-dados-govdata>. Acesso em 25 de junho de 2019.

9 Ver: <http://www.brasil.gov.br/governo/2017/05/plataforma-govdata-auxilia-governo-no-combate-a-fraudes>. Acesso em 25 de junho de 2019.

10 Ver: <http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/a-justica-brasileira-e-a-proxima-onda-de-transformacao-digital/>. Acesso em 25 de junho de 2019

2008). Observa-se que a interface entre o Parlamento e o tema da e-transparência guarda, como já dito, estreita relação com processos de *accountability*. É nesse sentido que se discute o tema aqui.

Em primeiro lugar, do ponto de vista da *accountability* horizontal, é importante ressaltar que a função de fiscalização exercida pelo Poder Legislativo sobre os governos depende diretamente dos fluxos informacionais que partem “de dentro para fora” (VALBRUZZI, 2015) do Executivo e que a visibilidade sobre as ações de controle exercidas pelos representantes parlamentares traz consigo um componente de incentivo adicional: “quando os legisladores acreditam que podem obter um benefício ao realizarem uma atividade de supervisão, eles têm o desejo político de se tornarem supervisores efetivos” (MILLS, 2017, p. 11, tradução nossa).¹¹

Essa inclinação pode, inclusive, contribuir para explicar a profusão de matérias em tramitação no Congresso Nacional a versarem sobre transparência digital. Um levantamento realizado por Marques e Miola (2019) apontou que, entre 1997 e 2017, foram apresentadas quase duas mil proposições legislativas sobre o tema.

Uma segunda abordagem leva em conta a e-transparência e *accountability* vertical. Em outras palavras, trata-se de pensar como as instituições legislativas, ao tornarem disponíveis informações e canais de comunicação digitais, abrem-se ao escrutínio público e podem, com isso, sofrer consequências institucionais e individuais.

Os impactos individuais são claramente definidos a partir da transformação da conduta de representantes legislativos. A ampliação da visibilidade sobre as ações dos parlamentares e a disponibilidade de formas de questionar diretamente suas decisões torna a prestação de contas e a responsabilização não mais restrita aos processos eleitorais. Como aponta Mills (2017), a transparência pode incentivá-los a alinhar seus comportamentos às expectativas de seus eleitores, constranger práticas clientelistas e corruptas e promover a boa governança.

¹¹ “when legislators believe they might derive a benefit from effectively performing an oversight activity, they have the political will to become effective overseers”. (MILLS, 2017, p. 11).

Do ponto de vista da cultura organizacional, é importante resgatar uma preocupação de pesquisadores com a denominada “armadilha da transparência”: “de fato, existe um ‘custo x benefício’ entre a transparência e a eficácia da atividade legislativa parlamentar: uma espécie de “armadilha da transparência” para os órgãos legislativos, tendo seu principal ponto de referência no comprometimento da capacidade de tomada de decisão das comissões legislativas” (FASONE; LUPO, 2015, p. 342, tradução nossa).¹² A extensão da visibilidade a espaços de deliberação que, há até pouco tempo, eram de acesso restrito alterou dinâmicas institucionais. Dar amplo acesso a situações de negociação, onde os acordos preliminares aos debates no plenário são construídos, pode, na visão de alguns analistas, minar a capacidade legislativa de instâncias a exemplo de comissões parlamentares, como apontam os autores citados.

A dimensão informativa da transparência no parlamento é explicitada nos inventários de conteúdos que se espera estejam disponíveis em plataformas digitais (NORRIS, 2001; PAPALOI; GOUSCOS, 2013; OPENING PARLIAMENT, 2012; WILLIAMSON; FALLON, 2011; JOSHI; ROSENFELD, 2013; MILLS, 2017; IPU, 2018). Essas informações envolvem a transparência administrativa, relacionada com o próprio funcionamento das casas legislativas enquanto órgãos financiados com recursos públicos, e a transparência como processo democrático mais amplo, o que pressupõe a promoção da visibilidade sobre os processos decisórios a terem lugar no parlamento.

No primeiro caso, quanto à transparência administrativa, elencam-se informações sobre: (1) a instituição – histórico, funções, procedimentos, regras de funcionamento, agenda da casa, corpo de funcionários, orçamentos e gastos relativos à manutenção da instituição e de pessoal; (2) os representantes eleitos – currículo, despesas parlamentares, declaração de bens e outras informações pessoais, vínculos políticos, doações de campanha recebidas, presença e participações em plenário e comissões, agenda, gastos e formas de contato disponíveis aos cidadãos.

¹² “a trade-off between transparency and effectiveness of parliamentary legislative activity does exist: a sort of ‘transparency trap’ for legislatures, having its main point of reference in the impairment of legislative committees’ decision-making capacity”. (FASONE; LUPO, 2015, p. 342).

No segundo caso, em uma perspectiva da transparência democrática, trata-se de: (3) legislação vigente; (4) propostas legislativas em tramitação; (5) registros de discursos e debates; (6) votos e decisões tomadas. É importante, ainda, mencionar que a disponibilização de (7) metadados sobre os próprios processos eletrônicos de produção e distribuição de informação, assim como sobre as demandas e os *inputs* recebidos da sociedade, compõe um sistema mais abrangente de transparência digital.

Usualmente, a avaliação da qualidade da transparência no Legislativo segue parâmetros semelhantes àqueles aplicados a outras instâncias do Estado (MIOLA *et al.*, 2018). O Senado Federal, por exemplo, mantém o Índice de Transparência do Poder Legislativo que, a partir de indicadores que constam na legislação associada ao tema, pretende fornecer um instrumento para a avaliação de instituições do Poder Legislativo (Senado Federal, Câmara dos Deputados, Assembleias Estaduais, Câmara Legislativa do DF e Câmaras Municipais).

O instrumento elaborado pela Secretaria de Transparência do Senado Federal avalia quatro dimensões – transparência legislativa, transparência administrativa, participação e controle social e aderência à LAI –, com quatro parâmetros – totalidade, prontidão, atualidade e série histórica. Aplicado ao próprio Senado Federal, o instrumento apontou que o desempenho geral da casa foi de 0,8374, o que enquadra a casa no Nível “A” de transparência, o mais alto da escala (SENADO FEDERAL, 2018). O mesmo instrumento havia sido anteriormente aplicado à Câmara Legislativa do Distrito Federal pelo Observatório Social de Brasília e atribuiu nota 0,5916 (Nível “C”) ao Legislativo distrital (OSBRASÍLIA, 2017). Essa discrepância sugere haver grande desigualdade entre as instituições legislativas federais, estaduais e municipais na promoção da transparência digital – ainda que se considere apenas aos seus aspectos legais de prestação de informação.

Considerando a transparência como processo que não se completa com a disponibilização de informações, é de se ressaltar também a preocupação tanto de pesquisadores quanto de atores do estado com a dimensão comunicativa, que, além de necessária para a *accountability*, seria capaz de promover o *empowerment* dos

cidadãos. Nesse sentido, a literatura na área destaca experiências como *hackathons*, o portal e-Democracia e o Desafio.leg.br, da Câmara de Deputados, e o portal e-Cidadania, do Senado Federal (IPU, 2018; MITOZO; MARQUES, 2019).

6 Considerações finais: Um balanço de dificuldades e desafios e uma agenda de integração entre transparência e participação digitais nos parlamentos

De fato, pode-se afirmar que as instituições do estado brasileiro – em cada um dos três Poderes – têm se esforçado no sentido de ir além da mera presença institucional que marcou a fase inicial dos processos de digitalização da burocracia pública (IPU, 2018; OCDE, 2018). Contudo, não obstante os avanços do ponto de vista tecnológico, uma boa parcela das experiências (sobretudo quando se trata de esferas locais do Poder Legislativo, nas Assembleias Legislativas estaduais e nas Câmaras de Vereadores) ainda se concentra no oferecimento de informações meramente institucionais e, frequentemente, desatualizadas, que, justamente por isso, distanciam-se de um efetivo controle social.

Assim, a esta altura, mostra-se pertinente discutir algumas das ressalvas mais recorrentes na literatura quanto às limitações dos projetos de e-transparência. Alguns desses problemas já estão presentes na agenda de pesquisa brasileira da década de 1990 e início dos anos 2000 (a exemplo da exclusão digital). Outras questões, porém, são mais recentes – e têm sido relatadas com maior frequência apenas pela literatura internacional. Os estorvos mais recorrentemente identificados estão associados:

- a) ao tipo de linguagem utilizada no âmbito dos projetos de e-transparência e à necessidade de oferecer tutoriais e de aprimorar a navegabilidade dos portais (ZINNBAUER, 2007);
- b) à necessidade de maior integração entre os sistemas de comunicação dos diversos órgãos governamentais, conforme sugerem Bertot *et al.* (2010b);
- c) aos custos de se implementar políticas e iniciativas de transparência (FAIRBANKS *et al.*, 2007), já que tal providência exige previsão orçamentária, quadro de pessoal, equipamentos etc. – gargalos onde permanecem as desigualdades locais e regionais;

d) à diversidade de entendimentos que cada esfera do estado detém sobre o que significa a ideia de transparência, agravada pelo fato de que essas instâncias também contam com estruturas de trabalho e missões constitucionais muito diferentes.

Ademais, deve-se levar em conta que:

- e) a cultura política ainda é um dos fatores fundamentais a serem examinados quando se trata da efetiva adoção dos media digitais. Assim, de forma semelhante ao argumento defendido por Arterton (1987), Buchstein (1997), Bimber (2000) e Pina *et al.* (2007), deve-se partir da perspectiva de que os usos das tecnologias digitais de comunicação precisam ser situados no contexto das instituições democráticas já existentes, e não o contrário (uma vez que a maior parte dos problemas identificados nas práticas democráticas são antes políticos do que técnicos);
- f) a cultura política refratária à abertura (FAORO, 1995) acaba sendo um problema que merece combate mediante o emprego de estratégias especialmente desenhadas para o cenário nacional. É essencial ter em mente, então, que tratar de serviços de transparência implica a necessidade de domínio teórico, empírico-metodológico e, também, relativo às particularidades das práticas políticas registradas em cada democracia. Transformações de natureza cultural podem ser facilitadas por meio de um quadro legislativo que sustente o acesso livre à informação (PEIXOTO, 2013; MARQUES, 2016a);
- g) a atualização do ponto de vista do marco regulatório é fundamental a fim de ampliar a eficiência nos gastos do estado. No caso brasileiro, a Lei de Licitações, por exemplo, carece de melhorias, uma vez que os valores desatualizados a partir dos quais o processo de concorrência pública passa a ser obrigatório faz com que o estado invista um valor maior com gastos administrativos se comparados ao desconto que se faz na compra de itens de menor custo. Em outras palavras, há ocasiões nas quais a economia obtida na compra pública é inferior ao que se gastou com o percurso administrativo.¹³

Assim, no caso brasileiro, há melhorias que precisam ser implementadas

com certa urgência – tanto no que concerne à produção de metadados (como a publicação de relatórios de atendimento às solicitações), quanto no estabelecimento de políticas de privacidade com vistas à preservação das identidades dos usuários que demandam informações. Em suma, o avanço na legislação se revela um elemento fundamental a constranger e a pressionar os órgãos da administração pública e os Poderes da República a adotarem e a atualizarem os seus serviços de e-transparência.

Se, no final dos anos 1990, os pesquisadores na área de e-Democracia exploravam casos isolados de modo a descrevê-los, verificou-se, ao longo dos últimos anos, a necessidade de se considerar a integração entre agendas específicas a fim de se exercer maior efeito sobre os processos políticos. É o caso, por exemplo, de iniciativas que não se contentam apenas em fazer convergir participação, de um lado, e transparência, de outro, mas que, também, reconhecem os diferentes papéis assumidos pelos cidadãos quando se relacionam com as instituições do estado: clientes de seus serviços, indivíduos politicamente representados e, naturalmente, fiscais daqueles que exercem mandato.

Nessa abordagem triangulada, os indivíduos, enquanto clientes, beneficiam-se das tecnologias de comunicação em rede no incremento da agilidade relativa a solicitações diversas de serviços; mas, enquanto cidadãos, asseguram também seu direito a serem informados e de verem preservados os dados pertinentes não apenas à história (como no caso dos arquivos, discutido anteriormente) mas, também, à sua própria atuação política na condição de fiscal.

Dito de forma mais direta, ao contemplarem as ideias de *open government* e de *open parliament*, órgãos e autores com atuação em âmbito internacional (BONSÓN *et al.*, 2012; BERTOT *et al.*, 2010a; JAEGER; BERTOT, 2010; CHUN *et al.*, 2010) têm insistido na necessidade de que as ferramentas de transparência sejam associadas àquelas que privilegiam participação e colaboração. O objetivo de tais iniciativas é forçar os agentes representativos e as instituições do estado a irem além da comodidade de selecionar informações com base em

13 Ver: http://epoca.globo.com/economia/noticia/2017/08/orgaos-federais-jogam-dinheiro-fora-em-pre-goes.html?utm_source=linkedin&utm_medium=social&utm_campaign=compartilharDesktop. Acesso em 25 de junho de 2019.

interesses próprios. Insiste-se, portanto, que a oferta de informações deve implicar o desenvolvimento de mecanismos paralelos que permitam ao cidadão não apenas fiscalizar, mas contestar e ser respondido – um movimento que conduz da transparência à *accountability*.

Referências

- ACKERMAN, John M.; SANDOVAL-BALLESTEROS, Irma E. The global explosion of freedom of information laws. *Admin. L. Rev.*, v. 58, 2006, p. 85.
- ALMADA, Maria P. *Avaliação da e-Transparência em portais de governos nacionais: uma comparação entre Brasil, Estados Unidos e Reino Unido*. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Culturas Contemporâneas (UFBA). Salvador, 2017.
- AMORIM, Paula K. *Democracia e Internet: a transparência de gestão nos portais eletrônicos das capitais brasileiras*. Tese (Doutorado em Comunicação Social) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.
- ARTERTON, Christopher. *Teledemocracy: Can Technology Protect Democracy?* Newbury Park, Sage, 1987.
- BABER, Zaheer. New Media, New Politics? The Internet and the Prospects for Digital Democracy. *Bulletin of Science, Technology & Society*, v. 23, n. 2, 2003. p. 125-128.
- BANISAR, David. *Freedom of Information Around the World 2006: A Global Survey of Access to Government Information Laws* (September 20, 2006). Privacy International, 2006. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1707336>
- BELLOTO, Heloísa L. Políticas governamentais de documentos. *Ágora: Arquivologia em debate* (V Encontro Catarinense de Arquivos), n. 5, 1992. p. 35-43.
- BENTHAM, Jeremy. Da publicidade. *Revista Brasileira de Ciência Política*, v. 6, p. 277–294, 2011.
- BERTOT, John C.; JAEGER, Paul T.; MUNSON, Sean; GLAISYER, Tom. Social media technology and government transparency. *IEEE Computer Society*, p. 53–59, 2010a.
- BERTOT, John C.; JAEGER, Paul T.; GRIMES, Justin M. Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies. *Government Information Quarterly*, v. 27, n. 3, jul. 2010b. p. 264-271.
- BIMBER, Bruce. The Study of Information Technology and Civic Engagement. *Political Communication*, v. 17, n. 4, 2000. P. 329-333.
- BLUMLER, Jay; GUREVITCH, Michael. *The Crisis of Public Communication*. London: Routledge, 1995.

BODEI, Remo. From Secrecy to Transparency: Reason of State and Democracy. *Philosophy and Social Criticism*, v. 37, n. 8, 2011. P. 894-895.

BONSÓN, Enrique; TORRES, Lourdes; ROYO, Sonia; FLORES, Francisco. Local e-government 2.0: Social media and corporate transparency in municipalities. *Government Information Quarterly*, v. 29, 2012. p. 123-132.

BRAGA, Sérgio; MITOZO, Isabele B.; TADRA, Júlia. As funções educativas dos e-Parlamentos: uma análise longitudinal do caso brasileiro. *Cadernos de Pesquisa – Fundação Carlos Chagas*, v.46, n.162, 2016. P. 1192-1215.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, Senado Federal, 1988.

_____. *Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8777.htm> Acesso após 18 nov. 2019.

_____. *Lei Complementar n. 131, de 27 de maio de 2009*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp131.htm>. Acesso em: 28 jun. 2019.

_____. *Lei complementar nº101, de 4 de maio de 2000*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 26 jun. 2019.

_____. *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em 11 jun. 2019.

BUCHSTEIN, Hubertus. Bytes that Bite: The Internet and Deliberative Democracy. *Constellations*, v. 4, n. 2, 1997. P. 248-263.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Relatório consolidado da Lei de Acesso à Informação*. Brasília, 2019. Disponível em <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/37720>

CGU. *Acesso à Informação Pública: Uma introdução à Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Controladoria-Geral da União. Brasília, 2011.

_____. *Guia de implantação de portal da transparência*. Controladoria Geral da União, Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. Brasília, 2013b.

_____. *Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios*. Controladoria Geral da União, Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. Brasília, 2013a.

_____. *Mapa da Transparência*. Controladoria Geral da União, Brasília, 2015.

CHUN, Soon; SHULMAN, Stuart; SANDOVAL, Rodrigo; HOVY, Eduard. Government 2.0: Making connections between citizens, data and government. *Information Polity*, v. 15, n. 1, 2, 2010. p. 1-9.

- COLEMAN, Stephen; SPILLER, Josephine. Exploring new media effects on representative democracy. *The Journal of Legislative Studies*, v. 9, n. 3, 2003. p. 1-16. DOI: 10.1080/1357233042000246837
- COLEMAN, Stephen; TAYLOR, John A.; VAN DE DONK, Wim. Parliament in the Age of the Internet. *Parliamentary Affairs*, v. 52, n. 3, 1999. p. 365-370.
- CRUZ, Cláudia F; FERREIRA, Aracéli C. S.; SILVA, Lino M.; MACEDO, Marcelo Á S. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. *RAP: Revista de Administração Pública*, v. 46, n. 1, 2012. P. 153-176.
- DAHL, Robert. *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, CT, University Press, 1971.
- DROR, Yebezel. Transparency and Openness of Quality. In: KELLY, M. (Ed.). *Openness and Transparency in Governance: Challenges and Opportunities*. NISPAcee f ed. Maastricht: 1999. P. 62-71.
- ETZIONI, Amitai. Is Transparency the Best Disinfectant? *Journal of Political Philosophy*, v. 18, n. 4, 2010. p 389-404, 14.
- FAIRBANKS, Jenille; PLOWMAN, Kenneth D.; RAWLINS, Brad L. Transparency in government communication. *Journal of Public Affairs*, v. 37, February, 2007. P. 23-37.
- FAORO, Raimundo. *Os donos do poder: formação do patronato brasileiro*. Vol. 2, São Paulo: Globo, 1995.
- FARIA, Cristiano F. S. *O parlamento aberto na era digital: pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração das leis?* Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.
- FASONE, Cristina; LUPO, Nicola. Transparency vs. Informality in Legislative Committees: Comparing the US House of Representatives, the Italian Chamber of Deputies and the European Parliament. *The Journal of Legislative Studies*, v. 21, n. 3, 2015. p. 342-359. DOI:10.1080/13572334.2014.999533
- FERBER, Paul; FOLTZ, Franz; PUGLIESE, Rudy. The Politics of State Legislature Web Sites: Making E-Government More Participatory. *Bulletin of Science, Technology & Society*, v. 23, n. 3, 2003. p. 157-167. Doi:10.1177/0270467603023003002
- FERBER, Paul; FOLTZ, Franz; PUGLIESE, Rudy. The Internet and Public Participation: State Legislature Web Sites and the Many Definitions of Interactivity. *Bulletin of Science, Technology & Society*, v. 25, n. 1, 2005. p. 85-93. Doi:10.1177/0270467604271245
- FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: accountability e política da publicidade. *Lua Nova*, v. 84, 2011. p. 70.
- FLORINI, Ann. A New Role for Transparency. *Contemporary Security Policy*, v. 18, n. 2, 1997.
- _____. *The right to know: transparency for an open world*. Columbia University Press, 2007.

GASTIL, John. *By popular demand: Revitalizing Representative Democracy Through Deliberative Elections*. University of California Press: California, 2000.

GOMES, Wilson. Internet e participação política em sociedades democráticas. *Revista Famecos: mídia, cultura e tecnologia*, v. 27, 2005. p. 58-78.

GRIMMELIKHUIJSEN, Stephen; PORUMBESCU, Gregory. The Effect of Transparency on Trust in Government: A Cross-National Comparative Experiment. *Public Administration Review*, v. 73, n. 4, 2013. P. 575-586.

HARRISON, Teresa M.; GUERRERO, Santiago.; BURKE, Brian; COOK, Meghan; CRESSWELL, Anthony; HELBIG, Natalie; PARDO, Theresa. Open government and e-government: Democratic challenges from a public value perspective. *Information Polity*, v. 17, n. 2, 2012. P. 83-97

HOOD, Christopher. Transparency in historical perspective. In: HOOD, C Christopher; HEALD, David. (Eds.). *Transparency: the key to better governance*. Nova York: Oxford University Press, 2006. p 3–24.

IPU. *World e-Parliament Report 2018*. Inter-Parliamentary Union, 2018. Disponível em <https://ipu.org/>. Acesso em 15 jul. 2019.

JAEGER, Paul; BERTOT, John C. Transparency and technological change: Ensuring equal and sustained public access to government information. *Government Information Quarterly*, v. 27, n. 4, 2010. p. 371-376.

JAEGER, Paul; MATTESON, Miriam. e-Government and Technology Acceptance: The case of the implementation of section 508 guidelines for websites. *Electronic Journal of e-Government*, v. 7, n. 1, 2009. p. 87–98.

JAMBEIRO, Othon; SOBREIRA, Rosane; MACAMBIRA, Lorena. Informação, Participação Cívica e Controle da Gestão Pública: Análise dos Websites das Capitais Brasileiras. *Revista Eptic*, v. 14, n. 1, 2012.

JARDIM, José M. A face oculta do Leviatã: gestão da informação e transparência administrativa. *Revista do Serviço Público*, n. 119, v. 1, 1995. P. 137-152.

JOSHI, Devin; ROSENFELD, Erica. MP Transparency, Communication Links and Social Media: A Comparative Assessment of 184 Parliamentary Websites. *The Journal of Legislative Studies*, v. 19, n. 3, 2013. DOI: 10.1080/13572334.2013.811940

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. São Paulo, Saraiva, 2006.

KANT, Immanuel. *Para a paz perpétua*. [s.l: s.n.]. v. V

KERCKHOVE, Derrick. A uma cultura da transparência: Ética de transparência na era do Big Data. In: LOPES, Maria Immacolata V. DE; KUNSCH, Margarida M. K. (Eds.). *Comunicação, cultura e mídias sociais*. São Paulo, ECA-USP, 2015. p. 120

LINDSTEDT, Catharina; NAURIN, Daniel. Transparency is not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption. *International Political Science Review*, v. 31, n. 3, 2010, p. 301-322.

LIU, Brooke F; LEVENSHUS, Abbey B. Public relations professionals' perspectives on the communication challenges and opportunities they face in the public sector. *Prism*, v. 7, n. 1, 2010.

LOURENÇO, Rui P. An analysis of open government portals: A perspective of transparency for accountability. *Government Information Quarterly*, v. 32, n. 3, 2015. P. 323-332.

MADISON, James. The Federalist, No. 10. In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *The Federalist*. Cambridge, 2003.

MAIA, Rousiley; GOMES, Wilson; MARQUES, Francisco Paulo Jamil (Ed.). *Internet e participação política no Brasil*. Porto Alegre: Sulina, 2011.

MARGETTS, Helen. The Internet and Transparency. *The Political Quarterly*, v. 82, n. 4, 2011. P. 518-521.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil. Internet e Transparência Política. In: MENDONÇA, Ricardo F; FILGUEIRAS, Fernando; PEREIRA, Marcus A. (Org.). *Democracia Digital: Publicidade, Instituições e Confronto Político*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2016a. p. 55-78.

_____. *Ciberpolítica: Conceitos e Experiências*. Salvador, EDUFBA, 2016b.

_____. Internet, canais de participação e efeitos políticos: um estudo do Portal da Câmara. *Fronteras-estudos midiáticos*, v. 12, n. 2, 2010. p. 82-94.

_____. *Participação política e Internet: Meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea, com um estudo do caso do estado brasileiro*. Tese (Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporâneas), Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil; MIOLA, Edna. E-Transparency Policies in the Brazilian National Congress Can legislative bills change a closed political culture? *The World Association for Public Opinion Research (Proceedings)*. Toronto: WAPOR, 2019.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil; MIOLA, Edna. Internet e Parlamento. Um estudo dos mecanismos de participação oferecidos pelo Poder Legislativo através de ferramentas online. *E-Compós*, v. 9, 2007.

MARSH, Kevin. The Illusion of Transparency. *The Political Quarterly*, v. 82, n. 4, 2011. P. 531-535

MEIJER, Albert. Understanding modern transparency. *International Review of Administrative Sciences*, v. 75, n. 2, 2009. P. 255-269.

MEIJER, Albert.; HART, Paul; WORTHY, Benjamin. Assessing Government Transparency: An Interpretive Framework. *Administration & Society*, 2015. P. 1-26.

MILLS, Linnea. *Parliamentary transparency and accountability*. K4D Helpdesk Report. Brighton, UK: Institute of Development Studies, 2017. Disponível em <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/59785450ed915d312c000005/081-Parliamentary-transparency-and-accountability.pdf>. Acesso em 15/07/2019.

MIOLA, Edna; MARQUES, Francisco Paulo Jamil; ALMADA, Maria P.; AMORIM, Paula K. D. F. Avaliando Índices de Transparência. *I Congresso do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital*. Salvador, 2018.

MITOZO, Isabele; MARQUES, Francisco Paulo Jamil. Context Matters! Looking Beyond Platform Structure to Understand Citizen Deliberation on Brazil's Portal e-Democracia. *Policy & Internet*, v. 11, p. 1-21, 2019.

MORAIS, Marise G. M. et al. Lei de Acesso à Informação: uma Análise dos Portais e Sítios Eletrônicos Oficiais das Prefeituras do RN. *Empírica BR Revista Brasileira de Gestão e Negócios*, v. 2, n. 1, 2015. P. 1-20.

NEVES, Otávio M. Evolução das políticas de Governo aberto no Brasil. *VI Congresso CONSAD de Gestão Pública*. Anais... 2013. Disponível em: http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/943/1/C6_tp_evolucao_das_politicas_de_governo.pdf

NORRIS, Pippa. *Digital divide: Civic engagement, information poverty, and the Internet worldwide*. Cambridge, Cambridge University Press, 2001.

OSBRASÍLIA. *Relatório do projeto: Índice de Transparência Legislativa – CLDF 2017*. Brasília: Observatório Social de Brasília/Instituto de Fiscalização e Controle, 2017. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/transparencia/arquivos/itl/itl-relatorio/> Acesso em 18 jul. 2019.

OCDE, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. *Peer Review OCDE Skills: revisão do governo digital do Brasil rumo à transformação digital do setor público - conclusões preliminares*. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico: Projeto Governo Digital OCDE, 2018. Disponível em <http://editor.planejamento.gov.br/seminariodigital/seminario/digital-gov-review-brazil-portugues.pdf>. Acesso em 15 jul. 2019.

OCDE, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. *Implementing E-government in OECD Countries: Experiences and Challenges*, Background paper, <http://www.oecd.org/mena/governance/36853121.pdf>. 2003.

OCDE, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Best Practices for Budget Transparency. *OECD Journal on Budgeting*, v. 1, n. 3, 2002. P. 7-14, 2002.

OPENING PARLIAMENT. *Declaration of Parliamentary Openness*. 2012. Disponível em: www.openingparliament.org/declaration. Acesso em: 10 nov. 2016.

PAPACHARISSI, Zizzi. The virtual sphere: The internet as a public sphere. *New Media & Society*, v. 4, n. 1, 2002. p. 9-27.

PAPALOI, Aspasia; GOUSCOS, Dimitris. Parliamentary Information Visualization as a Means for Legislative Transparency and Citizen Empowerment? Investigating the Rationale, Aspirations, Feasibility and Effectiveness of PIV Efforts. *JeDEM*, v. 5, n. 2, 2013. p. 174-186.

PEIXOTO, Tiago. The Uncertain Relationship Between Open Data and Accountability: A Response to Yu and Robinson's The New Ambiguity of "Open Government". *UCLA Law Review Discourse*, v. 663, 2013. P. 200-213.

PELED, Alon. Re-Designing Open Data 2.0. *Conference for E-Democracy and Open Government*, v. 5, n. 2, 2013. P. 187-199.

PINHO, José A. G. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, 2008. P. 471-493.

PIOTROWSKI, Suzanne J.; VAN RYZIN, Gregg G. Citizen Attitudes Toward Transparency in Local Government. *The American Review of Public Administration*, v. 37, n. 3, 2007. P. 306-323.

SANTANA JUNIOR, José J. B.; LIBONATI, Jeronymo J., VASCONCELOS, Marco T. C.; SLOMSKI, Valmor. Transparência fiscal eletrônica: uma análise dos níveis de transparência apresentados nos sites dos poderes e órgãos dos Estados e do Distrito Federal do Brasil. *Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade (REPeC)*, v. 3, n. 3, 2009. P. 62-84.

SCHEUFELE, Dietram A.; NISBET, Matthew C. Being a Citizen Online: New Opportunities and Dead Ends. *Harvard International Journal of Press/Politics*, v. 7, 2002. p. 55-75.

SENADO FEDERAL. *Relatório anual estatístico dos pedidos tratados pelo Serviço de Informação ao Cidadão do Senado Federal em 2018*. Brasília, 2019. Disponível em <https://www12>.

senado.leg.br/transparencia/lai/relatorios-lai-11/LAIRelatorioAnual2018sigad.pdf
Acesso em 15 jul. 2019.

_____. Índice de Transparência do Poder Legislativo. Brasília, 2019. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/transparencia/arquivos/itl/itl-relatorio-senado-2018/>
Acesso em 18 jul. 2019.

SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 34ª ed. Revista e atualizada até a Emenda Constitucional n. 67, de 22.12.2010. Malheiros, 2010.

STIGLITZ, Joseph. *On liberty, the right to know, and public discourse: the role of transparency in public life*. Oxford, Oxford Amnesty Lecture, 1999.

STROMER-GALLEY, Jennifer. On-Line Interaction and Why Candidates Avoid It. *Journal of Communication*, v. 50, n. 4, 2000. p. 111-132.

THORNTON, Joel; THORNTON, Elaine. Assessing state government financial transparency websites. *Reference Services Review*, v. 41, n. 2, 2013. P. 366-387.

URBINATI, Nadia. *Representative Democracy: Principles and Genealogy*. Chicago, Chicago University Press, 2006.

_____. Crise e metamorfoses da democracia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 28, n. 82, 2013.

VALBRUZZI, Marco. Transparency. In: MAZZOLENI, Gianpetro (Org.) *The International Encyclopedia of Political Communication*. John Wiley & Sons, Inc., 2015. p. 1-5. DOI: 10.1002/9781118541555.wbiepc237

WILLIAMSON, Andy, FALLON, Freddy. Transforming the Future Parliament Through the Effective Use of Digital Media. *Parliamentary Affairs*, v. 64, n. 4, 2011. p. 781-792. DOI:10.1093/pa/gsr028

WOLTON, Dominic. As contradições do espaço público mediatizado. *Revista de Comunicação e Linguagens*, Lisboa, n. 21-22, 1995, p. 167-188.

ZINNBAUER, Dieter. Transparency and Information Disclosure in E-government. In: ANTTIROIKO, Ari-Veikko; MÄLKIÄ, Matti. (Orgs.) *Encyclopedia of Digital Government* (Vol. 3). IGI Global Publication, 2007. p. 1566-1571.

Capítulo 7

Parlamento Digital, Dados Abertos e Transparência Legislativa

Sivaldo Pereira da Silva

1 Introdução

Os avanços tecnológicos das últimas décadas, principalmente em torno da capacidade de coletar, tratar e processar informação digital para gerar novas formas de conhecimento, fortaleceram e ampliaram as possibilidades reais de maior transparência sobre as ações do Estado. Um instrumento promissor neste sentido são os recursos de Dados Abertos. A publicação de dados públicos estruturados, legíveis por algoritmos e disponibilizados de acordo com determinados padrões normativos e técnicos pode ajudar a tornar uma sociedade mais apta em compreender, vislumbrar e clarear a ação de representantes e autoridades governamentais.

Quando levamos isso para o Poder Legislativo significa pensar em maiores *outputs* políticos, isto é, maior robustez nos fluxos informacionais e comunicacionais, tanto no nível da instituição (em termos de casas legislativas), quanto no nível do mandato (em termos da ação específica de um deputado, senador ou vereador). Neste cenário, emerge a concepção de Parlamento Aberto, no bojo da discussão sobre Governo Aberto, numa perspectiva de melhorias das relações de representação, incremento dos processos de *accountability* e aperfeiçoamento dos mecanismos de controle cognitivo do cidadão sobre as ações dos agentes públicos.

Embora o debate sobre Dados Abertos esteja avançando e amadurecendo em muitos países – com diversos graus de desenvolvimento e já aplicado aos três Poderes – as discussões e dimensões avaliativas têm ocorrido principalmente com foco no Poder Executivo. Mas como poderíamos pensar os parâmetros de uma boa política de Dados Abertos, visando maior transparência, levando em conta as peculiaridades do Poder Legislativo, sem perder de vista os princípios gerais deste campo?

Com este questionamento em mente, o objetivo deste capítulo é olhar para política de Dados Abertos - em suas dimensões normativas e práticas - buscando identificar as ênfases que devem ser observadas pelas casas legislativas, tendo como horizonte o fortalecimento da transparência parlamentar. Para isso, a análise segue dividida em duas partes. Primeiramente, serão delimitados os principais aspectos e premissas que envolvem os conceitos de transparência e Dados Abertos e como isso resvala na ideia de parlamento aberto. Na segunda parte, serão destacadas quais formas de transparência precisam ser enfatizadas em uma boa política de Dados Abertos no Poder Legislativo - que podem ser consideradas como bases para o desenvolvimento de bons indicadores - apontando questões normativas de fundo e também alguns horizontes que ilustram boas práticas de apropriação social no processo de reuso.

2 Transparência e Dados Abertos: bases conceituais e normativas

Embora a ideia de transparência esteja hoje bastante difundida, as dimensões internas mais fundamentais que compõem este conceito são geralmente pouco discutidas. Se quisermos vislumbrar que tipo de demandas (no plural) que esta concepção representa, e como isso se vincula à política de Dados Abertos, precisamos ter em mente tais dimensões como premissa.

De modo sintético, podemos apontar quatro aspectos que estão nas bases do conceito de transparência e que dimensionam tal concepção: a) Previsibilidade, b) Publicidade, c) Inteligibilidade e d) Exigibilidade (SILVA, 2016):

Assim, pode-se sintetizar uma concepção mais completa de transparência com base nestas percepções ao se afirmar que: uma instituição transparente é aquela guiada por leis previamente fixadas, produzidas em processos abertos e conhecidos; com ações e agentes suscetíveis ao escrutínio público; guiadas por princípios racionais, isto é, inteligível aos seus concernidos; possibilitando uma devida circulação de informação pública respeitando o direito do indivíduo de saber sobre questões que podem afetar sua vida (p. 31-32).

Por isso, um Estado imprevisível, opaco, obscurantista, incompreensível e que ignora o direito do cidadão em saber sobre a coisa pública é justamente a antítese de um Estado transparente. Diante disso, quando pensamos em Dados Abertos, na perspectiva de gerar mais transparência, isso significa que uma boa política neste campo deve publicar dados estruturados capazes de tornar o Estado e seus agentes mais previsíveis, com maior grau de publicidade e mais inteligível, respeitando um direito social na forma de uma exigência normativa.

Vale ressaltar que Dados Abertos não são sinônimos de transparência, mas precisam ser transparentes no nível técnico (isto é, com acesso livre para qualquer indivíduo e tecnicamente compreensíveis para quem detém expertise visando o reuso). Ao mesmo tempo, devem estar aptos para possibilitar transparência no nível social (tal como insumos capazes de serem tabulados e assim gerarem conhecimento e transparência para o cidadão comum). Neste sentido, o conceito de Dados Abertos tem esse paradoxo: eles geram transparência, porém não são transparentes *per se* para o cidadão comum porque estão em formato técnicos estruturados, o que exige algum tipo de *know how* para serem, de fato, apropriados.

Embora fosse ideal que todo indivíduo passasse por alguma formação básica em programação de *software*, seria demasiado exigente, por exemplo, esperar que todo cidadão saiba usar algoritmos para fazer um mapa a partir de Dados Abertos publicados em GeoJSON (um tipo de arquivo estruturado em formato de árvore que contém coordenadas geográficas para vincular dados a regiões físicas). Por isso, o pressuposto de Dados Abertos é que sejam livres, estruturados e manipuláveis de forma automatizada por algoritmos para que, com certa expertise, possam gerar diversas formas de transparência além de outras funções¹. Isso é substancialmente diferente de transparência pura e simples voltada para o cidadão comum. É, de certo modo, uma forma de transparência ativa indireta. Se na transparência ativa direta o Estado é obrigado

1 Convém também sempre lembrar que Dados Abertos possuem outras funções além da Transparência. Há, por exemplo, a função de possibilitar o desenvolvimento de aplicações de utilidade pública. Um aplicativo que utiliza Dados Abertos para ajudar o cidadão a prever áreas de alagamento a partir de um certo nível de precipitação pluviométrica pode não ter foco em transparência e sim em utilidade pública.

a publicar dados com a devida clareza e inteligibilidade, sem excessos de codificações que inviabilizam o entendimento pelo cidadão comum (e isso exige recortes de dados, hierarquização da informação, formas didáticas de organização de conteúdo e visualização etc.) na transparência ativa indireta exige-se que os dados sejam publicados sem cortes, sem filtros, em sua totalidade, de modo bruto, mas de forma estruturada para serem tratados de modo automatizado pelo usuário, possibilitando assim um grau de transparência mais suscetível a descobertas, investigações aprofundadas e diferentes interpretações sobre a ação dos agentes do Estado. As duas formas de transparência (que vale para qualquer um dos Poderes e para todos os níveis do Estado) são complementares e não excludentes. A primeira busca dar ao cidadão de modo direto um maior controle cognitivo sobre as ações do Estado. Já a segunda tem como objetivo abrir ainda mais o Estado (daí a vinculação à concepção de Governo Aberto) para que se possa produzir transparência em níveis mais aprofundados, a partir de diferentes possibilidades de interpretação e cruzamento dos dados brutos. Neste sentido, o papel de intermediários especializados como jornalistas de dados, cientistas de dados, organizações não-governamentais, programadores e desenvolvedores etc. é fundamental para que os dados saiam do estado bruto - compreensíveis apenas por especialistas - e passem a um estado de conhecimento lapidado, inteligível ao público mais amplo.

No campo das ações governamentais, as políticas de Dados Abertos foram incorporadas à concepção de Governo Aberto, que se tornou, por sua vez, um guarda-chuva no qual se prevê maior abertura e participação do cidadão nas ações e programas governamentais (McDERMOTT, 2010; LUNA-REYES; CHUN, 2012; MEIJER; HILLEBRANDT, 2012; HARRISON *et al.*, 2012; SHKABATURM, 2013; HANSSON *et al.*, 2015; WIRTZA; BIRKMEYER, 2015). Ganhou força institucional na segunda década deste século com o surgimento da Parceria para Governo Aberto ou OGP (*Open Government Partnership*). Trata-se de uma iniciativa de âmbito internacional lançada em 2011 por oito países fundadores: África do Sul, Brasil, Estados Unidos, Filipinas, Indonésia, México, Noruega e Reino Unido. Seu objetivo é "difundir e incentivar globalmente práticas

governamentais relacionadas à transparência dos governos, ao acesso à informação pública e à participação social". Em 2019, a OGP já possuía 79 países signatários.

No âmbito legislativo, seguindo o mesmo espírito, em 2012 foi criado o movimento Parlamento Aberto. A principal iniciativa neste sentido foi o *OpeningParliament.org*: uma articulação transnacional que contou com o engajamento de parlamentares, organizações civis e outras instituições em busca de casas legislativas mais abertas, participativas e transparentes. Juntamente com essa articulação, foi publicada a primeira versão da *Declaration on Parliamentary Openness*. A declaração nasceu como resultado de uma conferência realizada naquele ano que reuniu representantes de 38 países para discutir estratégias internacionais para melhorar o acesso a informações parlamentares, compartilhar boas práticas neste caminho, fomentar a transparência parlamentar e monitorar o desempenho de representantes.

Em seu preâmbulo, a declaração deixa explícitas algumas definições normativas que estão contidas na concepção de parlamento aberto:

As informações parlamentares devem ser aptas para o reuso ou a republicação pelos cidadãos com restrições limitadas especificamente definidas em lei [...] O Parlamento também deve garantir que os cidadãos tenham recursos legais para fazer valer seu direito de acessar informações parlamentares. [...] As informações parlamentares devem ser divulgadas online em formatos abertos e estruturados que permitam aos cidadãos analisar e reutilizar essas informações usando toda a gama de ferramentas tecnológicas. As informações parlamentares devem estar vinculadas às informações relacionadas e ser facilmente indexáveis, além de poderem ser baixadas em grandes quantidades para incentivar o desenvolvimento de novas tecnologias para sua exploração. Os sites parlamentares permitem a comunicação com os cidadãos, mesmo em sociedades com pouca penetração

2 Tradução própria do original em inglês. Disponível em: <https://www.openingparliament.org/static/pdfs/english.pdf>. Acesso em 18 de março de 2019.

na Internet, facilitando o acesso às informações pelos intermediários, o que pode disseminar ainda mais as informações para os cidadãos.²

Outras iniciativas de Parlamento Aberto também emergiram nos últimos anos. Em 2013, foi fundado o *Open Government Partnership's Legislative Openness Working Group* (LOWG) e, em 2016, o *OGP Steering Committee* adotou o *Parliamentary Engagement Policy Guidance*³ que inclui o legislativo de modo mais consolidado como um dos capítulos da Parceria para o Governo Aberto.

Em termos práticos, uma efetiva política de Dados Abertos, em qualquer um dos três Poderes, deve levar em conta oito princípios⁴ que são considerados pré-requisitos que estão nas bases do próprio conceito de Dados Abertos. Isto é, para que determinado *dataset* (conjunto de dados) seja devidamente enquadrado como Dados Abertos precisa ser: (1) completo⁵, (2) primário⁶, (3) atual⁷, (4) acessível⁸, (5) processável por máquina⁹, (6) não discriminatório¹⁰, (7) publicado em formatos não proprietários¹¹ e (8) baseado em licença livre¹². Esses parâmetros foram delineados buscando garantir o

3 Ver em <https://www.opengovpartnership.org/resources/parliamentary-engagement-policy-guidance-2017>

4 Os oito princípios foram formulados por um grupo de trabalho composto por estudiosos, ativistas, gestores e representantes de organizações civis e empresariais que se reuniram na Califórnia, Estados Unidos da América, em dezembro de 2007 <https://public.resource.org/open_government_meeting.html> . O texto traduzido utilizado aqui foi transcrito do Portal de dados abertos.

5 Os dados precisam ser integrais por regra, ou seja, não podem ter parte do conteúdo omitido (a não ser por uma excepcionalidade que se justifique por razões como proteção à privacidade, problemas de segurança pública etc).

6 Devem ser publicados a partir de coleta na fonte original, devendo ter o máximo de granularidade possível.

7 Devem ser disponibilizados de forma imediata para preservar seu o seu valor em termos de atualidade.

8 Os dados devem ser disponibilizados para o público mais amplo possível e para os propósitos mais variados possíveis.

9 Devem ser estruturados para possibilitar o seu processamento automatizado, isto é, processáveis por softwares ou por linhas de códigos (algoritmos).

10 O acesso deve ser livre e aberto, ou seja, não pode haver exigência de identificação ou registro de quem o solicita.

11 Devem ser publicados em um formato sobre o qual nenhum ente tenha controle exclusivo, isto é, não devem ser arquivos pertencentes a empresas ou softwares proprietários.

12 Os dados não podem ser sujeitos a regulações de direitos autorais, marcas, patentes ou segredo industrial.

sentido da ideia de “abertura”. Quando um desses aspectos não é contemplado, significa que há deficiências quanto a real possibilidade de reuso e apropriação social.

Além de obedecer a esses fundamentos básicos como premissa, uma boa política de Dados Abertos também precisa atentar para o cumprimento de dimensões mais avançadas que hoje delinham as tendências nesta área. Podemos sintetizar três perspectivas neste sentido.

Primeiramente, é preciso que os conjuntos de dados sejam publicados com qualidade técnica (OSAGIE, 2017; MÁCHOVÁ; LNĚNIČKA, 2017). Atualmente, um dos principais problemas que caracterizam repositórios de Dados Abertos é a existência de um grande volume de arquivos que sustentam “fechamentos”, isto é, problemas que dificultam e aumentam o custo de sua apropriação social. Disfunções como opacidade nas variáveis (variáveis sem significado claro); *missing* (células com vazios de informação); grafias divergentes (mesma informação grafada de diversas formas), sujeiras de dados etc. são alguns desses problemas que vão muito além da dimensão puramente técnica (SILVA *et al.*, 2020a; SILVA *et al.*, 2020b). Significam entraves com fortes efeitos políticos, pois arquivos mal qualificados geram, na prática, um reforço na desigualdade de acesso às informações contidas nos *datasets* já que somente aqueles atores que possuem recursos suficientes e expertise adequada para tratar os dados é que poderão romper essas barreiras, transformando informação isolada em conhecimento integrado (principalmente empresas e corporações com recursos estão no grupo de atores com este poder de reuso, diferentemente de uma pequena ONG ou um indivíduo isolado, por exemplo).

Segundo, é preciso ter em mente o horizonte da websemântica, especialmente o que vem sendo chamado de dados conectados (*linked data*)¹³. Além de estruturados, abertos, qualificados e online, os dados precisam ter ligamentos entre si capazes de facilitar a busca automatizada de informação:

O Conceito de Dados Conectados (do inglês, Linked Data) pode ser definido como um conjunto de boas práticas para publicar e conectar conjuntos de dados estruturados na Web, com o intu-

¹³ Em português, a expressão também pode ser encontrada traduzida como “dados ligados”.

ito de criar uma “Web de Dados” (BIZER *et al.*, 2006). Estas práticas são fundamentadas em tecnologias web, como HTTP (Hypertext Transfer Protocol) e URI (Uniform Resource Identifier), com o objetivo de permitir a leitura dos dados conectados, de forma automática, por agentes de software. A Web de Dados cria inúmeras oportunidades para a integração semântica dos próprios dados, motivando o desenvolvimento de novos tipos de aplicação e de ferramenta, como navegadores e motores de busca (ISOTANI, BITTENCOURT, 2015, p. 31-32).

Dados conectados são um dos elementos que constituem a nova fase da *web* também conhecida como websemântica (BERNERS-LEE *et al.*, 2001; BREITMAN, 2006; CATARINO; SOUZA, 2012; LAUFER, 2015). A *web* tradicional, como foi concebida, é basicamente uma teia de páginas que se vinculam através de *hiperlinks*, criando assim a *World Wide Web* (*www*) como conhecemos. A websemântica vai além disso e faz com que se crie uma outra camada de ligamentos, desta vez, não apenas entre “páginas”, mas entre “dados” (incluindo aí bases de dados). Isto é, os dados passam a ter possibilidades de vínculos, principalmente utilizando notações semânticas como RDF na forma de metadados. Não se trata de uma nova *web* e sim um incremento nela como a conhecemos historicamente (BERNERS-LEE *et al.*, 2001) e que tem sido apontado como fundamental para o desenvolvimento de diversas aplicações.

Terceiro, um importante aspecto que precisa ser desenvolvido para se criar um ecossistema de informação eficiente e com alto grau de indexação e usabilidade, como a websemântica, é aquilo que em Ciências da Computação e Ciências da Informação é chamado de “ontologia” (GRUBER, 1993; GUARINO, 1997; ISOTANI, BITTENCOURT, 2015; MUNIR; ANJUM, 2018). Como explica Gruber (1993),

Uma ontologia é uma especificação explícita de uma conceituação. O termo é emprestado da filosofia, onde uma ontologia é um relato sistemático da Existência. Para sistemas baseados no conhecimento, o que "existe" é exatamente aquilo que pode ser representado. Quando o conhecimento de um domínio é representado em um formalismo

declarativo, o conjunto de objetos que podem ser representados é chamado de universo do discurso. Esse conjunto de objetos e os relacionamentos descritíveis entre eles são refletidos no vocabulário representacional com o qual um programa baseado em conhecimento representa conhecimento. Assim, podemos descrever a ontologia de um programa definindo um conjunto de termos representacionais. Em tal ontologia, as definições associam os nomes de entidades no universo do discurso (por exemplo, classes, relações, funções ou outros objetos) a um texto legível por humanos, descrevendo o que os nomes devem designar e axiomas formais que restringem a interpretação e o uso bem formado desses termos (p. 199).¹⁴

Em geral, uma ontologia representa um modelo compartilhado, acordado e detalhado que pode ser usado para definir *links* entre diferentes tipos de conhecimento semântico e potencializar o tratamento mais eficiente de dados, garantindo assim precisão e menos ambiguidade nos processos de registro e busca de informação (MUNIR; ANJUM, 2018; BREITAN, 2006). Órgãos governamentais precisam criar uma ontologia prévia que sirva como diretriz para registro, indexação e publicação de seus dados. Para que os conjuntos de dados ganhem em volume de modo qualificado é necessário que as terminologias e entes a quem os dados se referem tenham suas nomenclaturas uniformizadas capazes de atravessar os diferentes *datasets*. Isso também inclui decisões sobre como nomear determinadas informações ou como classificá-las dentro de um sistema maior.

Todos esses elementos que configuram uma boa política de Dados Abertos (com *datasets* devidamente qualificados, Dados Abertos conectados e websemântica), somados às dimensões basilares inerentes à concepção de transparência e ao conjunto de iniciativas que surgem neste campo, geram uma maior pressão e possibilidades de abertura informativa e comunicacional do Estado. E isso reverbera nas casas legislativas porque são, por definição, parte da máquina estatal de produção de informação. Além disso, a própria atividade parlamentar, em sua crescente complexidade, demanda informação qualificada e inteligível sobre seus sentidos e razões.

¹⁴ Tradução própria do original em inglês.

Assim, ao termos essas premissas em mente e levarmos isso para a ideia de parlamentos abertos, devemos pensar quais formas de transparência seriam mais fundamentais para o Poder Legislativo, tendo em vista a peculiaridade de uma política de Dados Abertos com foco na atividade parlamentar. A próxima seção buscará contribuir nesta direção.

3 Transparência parlamentar através de Dados Abertos

Ao evocarmos a concepção de Dados Abertos e observarmos como isso vem sendo tratado pela literatura e também por políticas públicas, é bastante evidente que um maior volume de análises e estudos recai sobre as políticas do Poder Executivo. Boa parte dos índices¹⁵ que avaliam tais políticas também possui este foco preponderante. Porém, embora as bases normativas de uma boa política de Dados Abertos tenham seus pilares comuns aplicáveis a todos os Poderes do Estado, a peculiaridade, atividade-fim e tipo de agente que constitui o Poder Legislativo requerem ênfases diferenciadas sobre as funções e perspectivas práticas dos Dados Abertos no bojo da concepção de Parlamento Aberto. Por exemplo, se por um lado um órgão do Poder Executivo (como Ministério da Saúde, Ministério da Educação, Departamento de Estradas etc.) concentra a publicação de Dados Abertos em torno de ações como obras realizadas, serviços prestados, montantes financeiros aplicados, recursos humanos investidos etc. tais dimensões, embora necessárias, não alcançam aspectos fundamentais da natureza institucional de um parlamento. Tendo em vista que o principal substrato gerado por uma casa legislativa não é a execução de obras ou prestação de serviços propriamente ditos¹⁶, a ênfase dos Dados Abertos, nestes casos, deve levar em conta as atividades-fins ou funções de um parlamento, isto é, a produção de discursos políticos e a elaboração de leis, as relações e influências que o mandato exerce e recebe. Por isso, uma boa política de Dados Abertos no âmbito parlamentar deve

15 Como, Open Data Barometer (ODB), Global Open Data Index (GODI), O Open Data Inventory (ODIN) e OurData Index (Open-Useful-Reusable Data Index).

16 Ainda que tais aspectos também devam estar obrigatoriamente presentes na publicação dos datasets.

ênfatar a possibilidade de diferentes formas de transparência que incluam aspectos executivos, mas que não fiquem restritos apenas a isso: é preciso que incorporem as peculiaridades e objetivos da atividade parlamentar.

Neste sentido, é possível identificar quatro tipos fundamentais de transparência que uma boa política de Dados Abertos deve estimular no âmbito do Poder Legislativo: (a) transparência administrativo-financeira; (b) transparência discursiva; (c) transparência de relacionamentos; e (d) transparência de posicionamentos. Falemos sobre cada uma delas sem a perspectiva de esgotá-las, observando porque são relevantes e trazendo algum exemplo prático de aplicação a título de ilustração. O objetivo será destacar determinadas formas de transparência através de Dados Abertos tendo em vista as ênfases normativas que guiam as ações do Poder Legislativo, contribuindo assim para se pensar em experimentos e pesquisas futuras nesta área.

3.1 Transparência administrativo-financeira

Começamos por uma das dimensões mais comuns atribuídas à transparência via Dados Abertos, aplicável não apenas ao Legislativo, mas também a outros Poderes, que se refere às possibilidades da abertura de informação estruturada gerar maior controle sobre os gastos do Estado. Parlamentares são agentes que gerenciam ou recebem recursos públicos e o detalhamento sobre o quanto o contribuinte investe na estrutura e funcionamento dos mandatos e da própria casa legislativa é algo que deve estar previsto em qualquer política de Dados Abertos.

A publicação de conjunto de dados com detalhamento de fluxo de recursos financeiros repassados ou utilizados por parlamentares possibilita a criação de aplicações capazes de desvelar desvios, isto é, trata-se de um potencial instrumento de mais transparência em prol do combate ao problema da corrupção:

Embora os impactos econômicos da liberação e reutilização de informações do setor público e de dados abertos tenham estado na vanguarda dos argumentos para a abertura de dados do governo, seu potencial de contribuir para níveis reduzidos de corrupção não pode ser negligenciado. Pouco foi feito para pesquisar e compreender como os dados abertos

podem contribuir para o combate à corrupção e as discussões foram realizadas principalmente em nível conceitual (GRANICKAS, 2013, p. 4)¹⁷.

Um bom exemplo disso é o uso de inteligência artificial no monitoramento dos reembolsos de deputados federais pelo projeto “Operação Serenata de Amor”. Composta hoje por uma equipe de 10 pessoas e mais de 600 voluntários, a plataforma utiliza algoritmos para acessar as bases de dados em busca de irregularidades nos gastos de dinheiro público pelos parlamentares. Como explicam em sua página oficial:

A Serenata criou a Rosie: uma inteligência artificial capaz de analisar os gastos reembolsados pela Cota para Exercício da Atividade Parlamentar (CEAP), de deputados federais e senadores, feitos em exercício de sua função, identificando suspeitas e incentivando a população a questioná-los¹⁸.

Até julho de 2019, o projeto havia encontrado mais de 8 mil reembolsos suspeitos, que somavam cerca de 3,6 milhões de reais, apontando irregularidades como deputados que almoçaram 13 vezes no mesmo dia ou reembolso de uma única refeição a um custo 100 vezes maior que a média do valor pago no mesmo restaurante.

Figura 1: Página inicial do projeto “Operação Serenata de Amor”



Fonte: www.serenata.ai

17 Tradução própria do original em inglês.

18 Disponível em <<https://serenata.ai/>> Acesso em 14 de julho de 2019.

Todos esses achados podem ser automatizados através de algoritmos que fazem cálculos sobre a média e o padrão de produtos ou serviços em determinados estabelecimentos e produzem leituras regulares sempre que novos dados são publicados. Algo que seria quase impossível de se fazer manualmente de forma tão rápida e eficiente.

As possibilidades de transparência financeira parlamentar via Dados Abertos podem e devem ir além de gastos com reembolsos aos parlamentares. Outras questões devem ser previstas no conjunto de dados como: (a) informações sobre evolução patrimonial de um parlamentar; (b) vinculações financeiras de parlamentares como sócios ou acionistas de empresas; (c) doações recebidas de campanhas eleitorais; (d) valor e fluxo das emendas parlamentares vinculadas aos mandatos etc.; (e) gerenciamento de recursos humanos; (f) administração de bens e equipamentos públicos. Todos esses aspectos possibilitam formas de transparência administrativo-financeira bem mais avançadas e robustas que deveriam ser publicadas de forma estruturada em *datasets*. O uso de dados conectados é um recurso promissor para reunir todos os tipos de informações financeiras dispersas (em diferentes bases de dados), apontando-as e vinculando-as a um mesmo ente (isto é, deputado, senador, vereador). Isso torna possível gerar maior transparência através do desenvolvimento de outras aplicações e cruzamentos de informação pertinentes, capazes de diminuir desvios fiscais, má aplicação de recursos públicos ou outras formas de distorções neste campo.

3.2 Transparência discursiva

Uma segunda dimensão fundamental, sobre a qual os Dados Abertos devem se ater, é a produção de discursos. Devemos compreender o termo “discurso” aqui no sentido mais amplo de “falas”, “narrativas”, “explicações” (que pode ser um comentário, um pedido de esclarecimento, um questionamento, uma descrição de fato etc.) não necessariamente no sentido restrito de um discurso político formal (embora também o incorpore). O parlamento é, por natureza, um lugar de exposição de falas, de exposição de dúvidas, de debates, de disputas interpretativas, um parlatório conforme está sedimentado na própria etimologia latina do termo “parlamento”

(THOMPSON, 1953). O discurso em uma casa legislativa significa um de seus principais elementos, pois antes e depois do voto, a produção de leis requer uma densa elaboração deliberativa que contenha pedidos de esclarecimentos, descrição de fatos, exposição de argumentos, informação, concepções e as diversas visões de mundo que estão em jogo. Isso é fundamental tanto para o bom andamento do processo legislativo quanto para a definição da relação entre representante e seus constituintes.

Apesar da importância da produção de discursos no Poder Legislativo, isso nem sempre é tratado como deveria nas políticas de Dados Abertos. Sobretudo porque a concepção de dados estruturados tende a se concentrar equivocadamente apenas na ideia de dados quantitativos. Porém, tal como outras informações mais quantificáveis, o discurso também precisa ser devidamente incorporado aos conjuntos de dados de uma casa legislativa, pois isso possibilitaria o desenvolvimento de aplicações capazes de dispor de novas formas de visualização da informação discursiva para além do formato meramente textual. Neste sentido, ainda nos primórdios da internet, Mulder (1999) já apontava a necessidade da informação parlamentar ganhar formatos mais visuais e versáteis:

A apresentação das informações será mais dinâmica, mais em tempo real e parecerá mais distribuída como uma (hipertexto) rede. O uso de material visual para re-presentar as informações se tornará mais comum por dois motivos. Primeiro, a produção e incorporação de material visual em documentos digitais se torna mais fácil e, segundo, há uma necessidade crescente de uma visão geral integrada de questões complexas. É por isso que nos próximos anos mapas, diagramas, organogramas, cronogramas e material fotográfico aparecerão em documentos parlamentares. Inicialmente, estarão disponíveis como material comum, mas posteriormente serão utilizados não apenas como re-presentações passivas, mas também como elementos de interação ativos através dos quais os leitores podem se conectar a outro material. A análise do material parlamentar mostra que esse material representará apenas uma pequena parte de todo o material disponível e, como tal, não

sobrecarregará muito a equipe documental. Isso exigirá que eles desenvolvam um novo entendimento do papel de outras formas de informação além do texto e o que elas podem adicionar (p. 557).¹⁹

O autor não se referia diretamente às possibilidades de Dados Abertos, mas chamava a atenção para novos modos de visualização capazes de tratar temas cada vez mais complexos.

Duas décadas depois, é possível notarmos algum avanço neste sentido, mas os discursos parlamentares resultantes do trabalho de taquigrafia, por exemplo, ainda são publicados em formatos textuais fechados, principalmente PDF, como ocorre hoje na maioria das casas legislativas, a exemplo da Figura 2:

Figura 2: Publicação dos discursos de deputados em formato PDF no portal da Câmara dos Deputados

REGISTROS DAS SESSÕES

Intitucional • Deputados • Atividade Legislativa • Comunicação TEMAS

Início / Atividade Legislativa / Plenário / Registros das sessões / Esta página

Sessões

Ordem do Dia

Pauta da semana (pdf)

Sessões de homenagem

Comissões Gerais

Oradores inscritos

Grande Expediente

Pequeno Expediente

Breves Comunicações

Dar como Lido

Sessão solene

Comissão Geral - deputados

Comissão Geral -

Íntegras das sessões

Notas Taquigráficas no formato "PDF" Clique no dia desejado para visualizar a Nota

Julho/2019						
D	S	T	Q	Q	S	S
	1	2	3	4	5	6
7	8	9	10	11	12	13
14	15	16	17	18	19	20
21	22	23	24	25	26	27
28	29	30	31			

< ANTERIOR

Selecione o Mês: 2019/Julho

As íntegras das sessões são disponibilizadas após a revisão e a redação final das notas taquigráficas. Caso você não encontre o discurso procurado, acesse o link "Discurso em Tempo Real" ou solicite a sua pesquisa.

Fonte: Portal da Câmara dos Deputados, Brasil – grifo inserido pelo autor

19 Tradução própria do original em inglês.

Embora a publicação dos discursos parlamentares em portais legislativos - mesmo em formatos fechados como PDF - deva ser comemorada e considerada por si só um avanço em comparação ao passado, para os parâmetros de uma política avançada de Dados Abertos é preciso que este conteúdo esteja etiquetado, indexado, com notações para websemântica, estruturado em arquivos abertos (não proprietários). Formatos fechados não são ideais para serem lidos de forma rápida, direta e automatizada por algoritmos ou *softwares* de inteligência artificial, embora isso hoje seja possível, porém a um custo bem maior²⁰.

A análise de conteúdo, através de *softwares* e algoritmos de bases semânticas baseados na análise de dados no formato *string*²¹, incluindo tecnologias de Inteligência Artificial que processam linguagem natural, é uma realidade e uma tendência que deve ser incorporada na publicação dos conjuntos de dados e isso abre possibilidades para que surjam aplicações capazes de visualizar e compreender melhor como os representantes agem em seus mandatos. Isso viabiliza a produção de um melhor controle cognitivo e, conseqüentemente, melhor transparência sobre que tipo de temas, ênfases, atores, instituições e argumentos mencionados etc. estão nas bases do discurso de um parlamentar, o que pode servir como subsídio para uma melhor relação de *accountability* eleitoral e compreensão sobre os enfoques de um mandato legislativo.

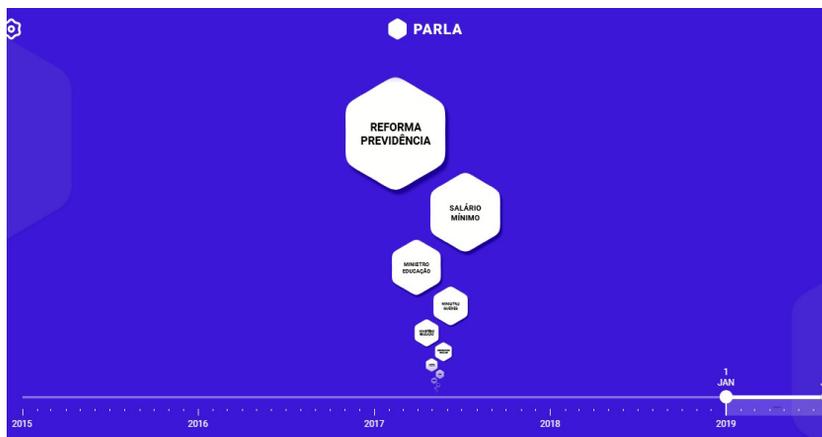
Um exemplo ilustrativo desse horizonte de novas formas de visualização do discurso parlamentar é o projeto Parla²², da Câmara dos Deputados, que utiliza os conteúdos taquigrafados para gerar uma visualização em tempo real dos discursos parlamentares no plenário:

20 Formatos como PDF e JPG (imagens) podem hoje ser lidos por sistemas avançados de Inteligência Artificial (IA) mas este tipo de formato requer maior capacidade de processamento, maior tempo, e também requer algoritmos mais complexos e avançados capazes de decodificar as informações e reposicioná-las na forma de dados estruturados. Para o conceito de Dados Abertos, a informação precisa ser publicada da forma mais estruturada possível, facilitando o reuso. A publicação de dados em formatos fechados, como PDF, significa, na prática, uma barreira real de acesso.

21 Em computação, *string* é um tipo de variável (outros tipos são "numérico", "float" etc.) que se refere a um conjunto de caracteres que formam sequências de palavras, frases ou textos. Diversos softwares (como o Iramuteq, baseado nas linguagens de programação "R" e "Python") fazem análises estatísticas de conteúdos baseados em *string* gerando várias formas de análises e visualização de tendências e significados embutidos nos textos.

22 O projeto funcionou de modo experimental e ainda está acessível (pelo menos até meados de 2020), porém com referência de dados até maio de 2019.

Figura 3: Tela inicial do Projeto “Parla” da Câmara dos Deputados



Fonte: Portal da Câmara dos Deputados

A aplicação possibilita um interessante sistema de balões em que se pode vislumbrar que temas estão sendo mais debatidos e por quais deputados. O sistema utiliza *machine learning* para gerar tais visualizações, como explica o coordenador do projeto Pedro Brandão:

O Parla é uma forma diferenciada de se analisar o discurso parlamentar. Então, nós usamos algoritmos, que são programas de computador, e esses algoritmos fazem análise em cima dos discursos de diversas formas diferentes. Então, quando você abre o Parla, você consegue enxergar os discursos com base nos temas que foram discutidos, ou seja, são palavras que foram ditas nos discursos, foram repetidas muitas vezes, e com base nisso, eles vão aparecendo de forma agrupada²³.

23 Disponível na página institucional do projeto, no portal da Câmara dos deputados em < <https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/RADIOAGENCIA/574447-CAMARA-LANCA-O-PARLA,-FERRAMENTA-QUE-DA-FACIL-ACESSO-AOS-DISCURSOS-QUE-FORAM-FEITOS-NO-PLENARIO.html> > Acesso em 20 de junho de 2019.

Este é um modo específico de visualização de discursos. Como se trata de um sistema já configurado para uma determinada forma de visualização, o Parla não se enquadra como uma ferramenta de Dados Abertos, pois não permite que os próprios usuários possam projetar outros modos de tratamento de discursos (já que o projeto não disponibiliza arquivos em formatos abertos e legíveis por máquina²⁴). Diversas outras formas podem ser produzidas em paralelo por outras organizações e atores externos (jornalistas de dados, ONGs, pesquisadores etc.) indo além das limitações ou constrangimentos institucionais que este tipo de iniciativa pode sofrer quando produzida apenas pela própria casa legislativa.

3.3 Transparência de relacionamentos

Uma terceira ênfase que uma boa política parlamentar de Dados Abertos deve concretizar é aquilo que podemos chamar de transparência de relacionamentos. Com quem um parlamentar se relaciona é um aspecto importantíssimo para se compreender como o mandato opera (ou para quem opera) e que tipo de influências atravessa um mandato, uma legislação, uma comissão ou qualquer outra atividade parlamentar. A atividade de *lobby* é um bom exemplo disso, pois:

[...] o lobby é uma representação técnica e especializada de natureza muito diferente da representação não especializada proporcionada pelos políticos eleitos. Embora o lobista represente interesses especiais, ele é o detentor das informações e o portador de conhecimentos técnicos e políticos especializados (no sentido do conhecimento dos aspectos técnicos de áreas específicas de política) que se mostra não só útil como às vezes crucial na definição da legislação e da regulamentação administrativa (GRAZIANO, 1997, p. 5).

24 É possível, durante a navegação, chegar aos recortes de discursos, porém em formato HTML (páginas web), o que dificulta o processamento automático por máquinas.

Não é por acaso que as ações de lobistas, grupos de pressão ou grupos de interesse são elementos fundamentais para se compreender o funcionamento de qualquer parlamento (como instituição), e para se compreender a atividade legislativa (enquanto mandato) como já apontaram outros estudos, em diversos contextos parlamentares (YISHAI, 1997; GERBER, 1999; STROLOVITCH, 2007; COEN; KATSAITIS, 2019). Como sintetiza Santos (2014):

As decisões políticas em regimes democráticos resultam de complexos processos nos quais muitos atores relevantes interagem. Entre esses muitos atores, os grupos que representam interesses organizados não podem ser desconsiderados no processo decisório. Nesse sentido, grupos de pressão, movimentos sociais, interesses privados etc. precisam ser considerados, principalmente se forem vistos como um conjunto de organizações que oferecem uma grande quantidade de inputs ao sistema político (p.07).

Por isso, a transparência das relações travadas entre um mandato parlamentar e os diversos grupos possibilita compreender a que influências e interesses (ou eventuais conflitos de interesses) um parlamentar está submetido ou que caminhos suas ações tendem a seguir em termos de tomadas de decisão.

A utilização de Dados Abertos sobre esses relacionamentos pode significar um grau relevante de transparência. Um exemplo disso é o LobbyPlag: uma iniciativa independente baseada em *crowdfunding* e doações voluntárias que utilizou Dados Abertos para relacionar a atividade de lobby e ação parlamentar na União Europeia. Como o próprio projeto LobbyPlag explica em seu *website* oficial, agindo no contexto do debate parlamentar que precedeu a aprovação da lei europeia sobre proteção de dados pessoais:

Atualmente, o Parlamento Europeu está prestes a adotar um novo Regulamento Geral de Proteção de Dados (RGPD). Mais de 3000 emendas foram enviadas nos comitês envolvidos com o regulamento, centenas de páginas em propostas de organizações de lobby tiveram seu impacto nesse processo altamente

volátil. O LobbyPlag visa tornar todo esse processo transparente e compreensível. Você pode comparar as solicitações dos lobistas e as propostas dos membros do comitê e saber qual o impacto que as alterações teriam na proteção de seus dados.²⁵

Uma das possibilidades da plataforma é identificar visualmente o quanto determinadas proposições de lobistas foram incorporadas textualmente em emendas parlamentares ou de comissões, como demonstra o exemplo da Figura 4:

Figura 4: Reprodução de um dos recursos da plataforma LobbyPlag

Recital 34
Lobby Proposal

Committee Amendment

Bits of Freedom | [Source](#) | [Page 5](#)

JURI #80 | Eva Lichtenberger | [AT](#) | [Greens/EFA](#) | [LQDR](#)

Fonte: www.lobbyplag.eu/governments

O projeto lança luz sobre como funciona a influência de lobistas no Parlamento Europeu (e sua efetividade), possibilitando assim maior transparência sobre a ação de grandes empresas e como isso é incorporado em leis, proposições e outras decisões legislativas.

Embora as informações sobre a ação de *lobby* ou grupos de interesse sejam fundamentais, a transparência de relacionamentos precisa ir além e deve ainda conter outros dados que tratem de dimensões como: (a) quem financiou a

25 Tradução própria do original em inglês. Disponível em < <https://lobbyplag.eu/lp> > Acesso em 23 julho de 2019. Lembrando que o texto citado marca o contexto de debate que precedeu a aprovação da lei europeia sobre proteção de dados pessoais, por isso fala que o “Parlamento Europeu está prestes a adotar um novo Regulamento”, hoje já aprovado e em vigor.

campanha de um parlamentar eleito²⁶; (b) com quem um parlamentar se encontra em sua agenda oficial de mandato; (c) quem este parlamentar cita em seus discursos; (d) para que tipos de atores ou segmentos (sociais, econômicos, ideológicos etc.) seus projetos de leis, relatorias ou requerimentos se direcionam ou beneficiam (textos publicados em formatos estruturados e etiquetados com metadados possibilitam este tipo de rastreamento). Todas essas informações precisam ser incorporadas na política de Dados Abertos para serem acessadas e reutilizadas, o que certamente aumentaria o potencial de mais transparência pública da ação parlamentar.

3.4 Transparência de posicionamentos

Como ressalta Dahl (2005) uma característica chave de uma democracia é a exigência de responsividade contínua de governantes. Significa dizer que agentes públicos devem dar respostas quanto às suas ações perante os cidadãos. Este é um aspecto central na ideia moderna de representação. No caso de um parlamentar, uma das suas principais ações, além do discurso, são os seus posicionamentos (seja na forma de voto em plenário, em comissão, requerimentos etc.) e isso precisa ser enfatizado em qualquer política de Dados Abertos no âmbito legislativo.

Estudo realizado pela *Hansard Society* em parlamentos do Canadá, Chile, Reino Unido e Austrália demonstrou que a ampla divulgação dos posicionamentos de representantes é um dos aspectos mais importantes na visão dos entrevistados²⁷ para fortalecer as relações de *accountability* (WILLIAMSON; FALLON, 2011). E as tecnologias digitais são vistas como ferramentas promissoras para este fim:

Os membros do público, em particular, expressaram o desejo de que os representantes eleitos fossem mais accountable perante seus eleitores. Considerou-se que os representantes devem se tornar melhores na comunicação do trabalho diário e que essas informações devem estar disponíveis ao público. Além

26 Este item coincide com a ideia de transparência financeira, porém, neste caso, se refere não apenas ao quantitativo recebido, mas à identificação do agente financiador.

27 O estudo foi baseado em grupos focais e entrevistas realizadas com parlamentares, funcionários de casas legislativas e o público nesses quatro países.

disso, alguns participantes consideraram que seria benéfico ver como o seu representante local votou e quais eram suas posições em questões-chave (algo que está disponível no Reino Unido, por exemplo). Novas tecnologias foram vistas como tendo um papel significativo a desempenhar, facilitando o aumento dos níveis de accountability entre os representantes e seus públicos (WILLIAMSON; FALLON, 2011, p. 784).²⁸

Esta demanda ocorre porque, uma vez eleitos, muitos parlamentares não se reconectam aos seus constituintes informando como tomam decisões durante seu mandato. Isso gera uma lacuna do processo de representação, que requer continuidade informativa e comunicativa sobre cada passo e cada tomada de decisão adotada pelos parlamentares durante o seu mandato. Por isso, toda informação que diz respeito a um posicionamento político de representantes precisa ser incorporada nos *datasets* de forma estruturada para que se possa fazer um amplo e detalhado rastreamento da atividade de um parlamentar, possibilitando assim diferentes formas de acompanhamento, monitoramento e mapeamento de ações.

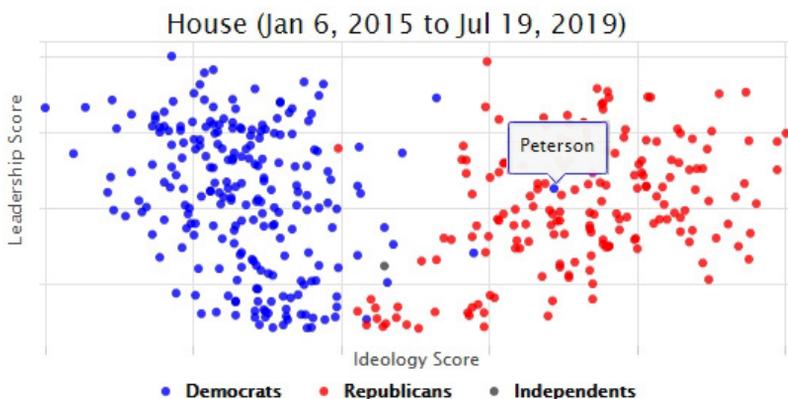
Convém aqui destacar a diferença entre transparência de posicionamento e transparência discursiva. Embora muitas vezes essas duas categorias se sobreponham (pois um discurso pode ser compreendido como um posicionamento político) é importante ressaltar que nem todo discurso é um posicionamento político e nem todo posicionamento é um discurso. Por exemplo, o discurso de um parlamentar no plenário pode tratar de um questionamento, um pedido de esclarecimento ou até mesmo um comunicado descritivo sobre um fato. O compartilhamento de uma dúvida na forma de um discurso em plenário nem sempre significará um posicionamento político (serve, principalmente, como um pedido de informações que vai subsidiar um futuro posicionamento, porém não é o posicionamento em si). Ao mesmo tempo, o relato de um problema também pode não ser um posicionamento, mas apenas um discurso na forma de um relato que pede um posicionamento ainda inexistente. Por outro lado, o voto é um posicionamento e pode ocorrer sem que qualquer

²⁸ Tradução própria do original em inglês.

discurso do parlamentar seja emitido. Essa distinção é relevante, pois dados de transparência discursiva podem ter outro intuito como identificar os gargalos de entendimento dos parlamentares sobre determinado tema que não são uma questão de posicionamento político, mas de barreiras cognitivas, por exemplo. No caso da transparência de posicionamento, o foco é identificar onde o parlamentar se coloca em relação a um tema ou no plano mais amplo do espectro ideológico nas suas diferentes ações legislativas (que cobre o discurso, mas também o voto e outras formas de tomadas de decisão).

Um bom exemplo de aplicação que enfatiza a transparência de posicionamento é o projeto *GovTrack.us*, uma iniciativa independente que usa Dados Abertos para monitorar a ação de parlamentares estadunidenses. A plataforma possibilita o acompanhamento de cada passo do representante - incluindo a emissão de notificações para o cidadão sobre a atividade parlamentar - e também possibilita a visualização gráfica dos posicionamentos ideológicos dos representantes como demonstra a Figura 5:

Figura 5: Reprodução de um dos recursos da plataforma Gov. Track



Fonte: www.lobbyplag.eu/governments

A transparência de posicionamentos pode e deve ser propiciada tanto no acompanhamento contextualizado mais amplo da ação parlamentar - em suas tendências ideológicas, posicionamentos em votações no plenário, pareceres em Comissões, notas públicas etc. - como também em relação às suas posturas quanto a tomada de decisão em temas ou áreas específicas (como meio

ambiente, educação, saúde, segurança) ou em bancadas temáticas. Nesta linha, os *datasets* precisam possuir indexadores e etiquetas (*tags*) capazes de propiciar este rastreamento a partir de diversas entradas, não apenas em relação ao voto em plenário, como é mais comumente previsto em boa parte das atuais políticas de Dados Abertos das casas legislativas.

Considerações finais

Este capítulo teve como objetivo central pensar as dimensões fundamentais da política de Dados Abertos no âmbito da atividade parlamentar. Para isso, inicialmente foram discutidos os principais elementos que compõem o conceito de Transparência, por um lado, e também aquilo que caracteriza a ideia de Dados Abertos e seus princípios norteadores. Destacou-se que, paralelamente à observância destas questões basilares, também é preciso levar em conta três tendências que hoje são fundamentais para o avanço deste campo: (a) a garantia de qualidade dos *datasets* (não basta apenas publicar, mas publicar de forma qualificada e bem estruturada); (b) a expansão de Dados Abertos conectados (não basta apenas estarem online e abertas, as bases de dados precisam sustentar conexões entre si, aptas para alimentarem a websemântica); (c) o estabelecimento de ontologias (os dados precisam ser pensados dentro de um sistema integrado e uniformizado de organização do conhecimento, prevenindo indexação de informação através de metadados, principalmente diante do crescente volume de informação).

Todas estas questões atuam sinergicamente para o fortalecimento dos pilares mais específicos da transparência parlamentar via Dados Abertos que foram sintetizados em quatro formas mais fundamentais: (a) Transparência administrativo-financeira; (b) Transparência discursiva; (c) Transparência de relacionamentos e; (d) Transparência de posicionamentos. A transparência administrativo-financeira, deve ser pensada não apenas como gastos executivos realizados pelo mandatário (como reembolso por despesas devidas); emendas parlamentares; financiamento de campanhas); mas também como questões gerenciais e operacionais que envolvem a execução do mandato (nomeação de assessores; uso de recursos humanos; uso de equipamento públicos etc.) Já a transparência discursiva precisa ser uma dimensão mais destacada nos

datasets, pois trata-se de um dos principais produtos gerados por um parlamento. Os discursos devem ser organizados, etiquetados e estruturados em bases de dados para que seja possível concretizar novas formas de visualização de dados a partir (e para além) do formato meramente textual. A transparência de relacionamento também precisa ser prevista nas bases de dados legislativas, pois, em se tratando da atividade parlamentar, com quem um representante se relaciona (nas diversas formas e instâncias) é um aspecto fundamental capaz de lançar luz sobre suas ações e tendências. Por fim, a transparência de posicionamentos requer ir além da exposição do voto no plenário e deve incluir também os *datasets* os diversos tipos de tomada de decisão parlamentar (como pareceres em Comissões; requerimentos; posturas na deliberação por temas ou áreas específicas; notas de posicionamento; bancadas). Todas essas ênfases de transparência legislativa podem ser potencializadas e gerenciadas com a implantação de Dados Abertos conectados, uma vez que isso possibilita rastreamento e aglutinação de informações dispersas sobre um mesmo parlamentar ou tema legislativo.

Como pudemos ver, já há interessantes experiências que usam Dados Abertos para tornar os parlamentos mais transparentes e funcionais. Porém, é preciso avançar em boas políticas neste campo e fomentar ainda mais o surgimento de boas práticas para apropriação social. Também é preciso desenvolver mais estudos específicos sobre Dados Abertos e parlamentos, aprofundando assim os parâmetros e indicadores de avaliação contínua dessas políticas, observando como as formas de transparência aqui elencadas têm sido de fato desenvolvidas e como cada uma delas pode ser melhor concretizada na prática.

Referências

BREITMAN, Karin. *Web Semântica: a internet do futuro*. Rio de Janeiro: RCT, 2006.

BERNERS-LEE, Tim; HENDLER, James; LASSILA, Ora. The Semantic Web. *Scientific American*, 284(5), 28-37, 2001.

CATARINO, Maria Elisabete; SOUZA, Terezinha Batista de. A representação descritiva no contexto da web semântica Descriptive representation in the semantic web context. *TransInformação*, 24(2), p. 77-90, 2012

COEN, David; KATSAITIS, Alexander. Legislative Efficiency and Political Inclusiveness: The Effect of Procedures on Interest Group Mobilization in the European Parliament, *The Journal of Legislative Studies*, 25(2), p. 278-294, 2019.

DAHL, Robert A. *Poliarquia*. São Paulo: Edusp, 2005.

GUARINO, Nicola. Understanding, building and using ontologies. *Int. J. Human – Computer Studies*, 46, p. 293–310, 1997.

GERBER, Elisabeth R. *The populist paradox: interest group influence and the promise of direct legislation*. Princeton: Princeton University Press, 1999.

GRANICKAS, Karoli. *Open Data as a Tool to Fight Corruption*. European Public Sector Information Platform Topic Report No.2014/04. European PSI Platform, 2013. Disponível em: <https://ofi.org/wp-content/uploads/2014/05/221171136-Open-Data-as-a-Tool-to-Fight-Corruption.pdf> . Acesso em 20 de junho de 2019.

GRAZIANO, Luigi. O lobby e o interesse público. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 12, n.35, 1997.

GRUBER, Thomas. R. A translation approach to portable ontology specifications. *Knowledge Acquisition*, 5(2), p. 199–220, 1993.

HANSSON, Karin; BELKACEM, Kheira; EKENBERG, Love. Open Government and Democracy: A Research Review. *Social Science Computer Review*, 33(5), p. 540-555. 2015.

HARRISON, Teresa M.; GUERRERO, Santiago; BURKE, B. G.; COOK, M. Open government and e-government: Democratic challenges from a public value perspective. *Information Policy*, 17, 83–97, 2012.

ISOTANI, Seiji; BITTENCOURT, Ig Ibert. *Dados Abertos conectados*. São Paulo: Novatec Editora, 2015.

LAUFER, Carlos. *Guia de websemântica*. São Paulo: CGI.br/NIC.br, 2015.

LUNA-REYES, Luís F; CHUN, Soon A. Open government and public participation: Issues and challenges in creating public value. *Information Policy*, 17, p. 77–81, 2012.

MÁCHOVÁ, Renata; LNĚNÍČKA, Martin. Evaluating the Quality of Open Data Portals on the National Level. *Journal of Theoretical and Applied Electronic Commerce Research*, 12 (1), 21-41, 2017.

McDERMOTT, P. Building open government. *Government Information Quarterly*, 27, p. 401–413, 2010.

- MEIJER, Albert; CURTIN, Deirdre; HILLEBRANDT, Maarten. Open government: connecting vision and voice. *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), p. 10–29, 2012.
- MULDER, Bert. Parliamentary Futures: Re-Presenting the Issue, Information, Technology and the Dynamics of Democracy. *Parliamentary Affairs*, 52 (3), p. 553-566, 1999.
- MUNIR, Kamran; ANJUM, Sheraz. The use of ontologies for effective knowledge modeling and information retrieval. *Applied Computing and Informatics*, 14, p. 116–126, 2018.
- OSAGIE, Edobor *et al.* *Usability Evaluation of an Open Data Platform*. Texto apresentado na 18th Annual International Conference on Digital Government Research. Staten Island. 2017.
- SANTOS, Manoel Leonardo. *Representação de interesses na arena legislativa: os grupos de pressão na Câmara dos Deputados (1983-2012)*. Working paper. Texto para discussão, no. 1975. Brasília: Ipea, 2014.
- SHKABATUR, Jennifer. Transparency with (out) accountability: Open government in the United States. *Yale Law & Policy Review*, 31(1), p. 1–66, 2013.
- SILVA, Sivaldo Pereira da. Transparência digital em instituições democráticas: horizontes, limites e barreiras. In: MENDONÇA, Ricardo Fabrino; PEREIRA, Marcus Abílio; FILGUEIRAS, Fernando (Org.). *Democracia digital: Publicidade, instituições e confronto político*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016, p. 27-54.
- SILVA, Sivaldo Pereira da; SOARES, Ana Thereza Nogueira; RABELO, Leon Eugênio Monteiro; CESAR, Daniel Jorge Teixeira. Indicadores para avaliação qualitativa de dados abertos: inteligibilidade, operacionalidade e interatividade nos datasets do Governo Federal no Portal Brasileiro de Dados Abertos. *Informação & Sociedade: Estudos*, 30(3), p. 1-19, 2020a.
- SILVA, Sivaldo Pereira da RABELO, Leon Eugênio Monteiro; SANTOS, Ébida Rosa dos; LUCIANO, Mariah Sampaio F. Avaliando a política de Dados abertos no Legislativo brasileiro: análise qualitativa dos datasets da Câmara dos Deputados. *Revista Compólitica*, 10(1), p. 137-160, 2020b.
- STROLOVITCH, Dara Z. *Affirmative Advocacy: race, class, and gender in interest group politics*. Chicago: The University of Chicago Press, 2007.
- THOMPSON, Faith. *A short history of parliament, 1295-1642*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1953.

WILLIAMSON, Andy; FALLON, Freddy. Transforming the Future Parliament Through the Effective Use of Digital Media. *Parliamentary Affairs*, 64 (4), p. 781–792, 2011.

WIRTZA, Bernd W.; BIRKMEYERA, Steven. Open Government: Origin, Development, and Conceptual Perspectives. *International Journal of Public Administration*, p. 1–16, 2015.

YISHAI, Yael. Legislators and interest groups: Some observations on the Israeli scene, *The Journal of Legislative Studies*, 3(2), p. 89-111, 1997.

Capítulo 8

e-Petições ao Parlamento¹

Cristina Leston-Bandeira

1 Introdução

As e-Petições se tornaram muito populares no século XXI, após um declínio geral de seu uso no século XX. Contudo, petições existem há séculos. Em um contexto de democracias representativas que são crescentemente desafiadas por oportunidades geradas por meio de métodos de democracia participativa, petições, em sua forma digital, têm se tornado mais uma vez uma ferramenta potencialmente eficaz para conectar representantes e representados. Todavia, elas geram algum resultado ou são apenas uma distração? Qual o propósito das e-Petições? Que papéis elas desenvolvem em nossos sistemas políticos?

Este capítulo desenvolve uma reflexão sobre essa última questão, tendo por foco particular as petições junto aos parlamentos. Iniciamos pela exploração das raízes históricas de peticionar e o papel mais amplo de sistemas de petições a partir de alguns estudos de caso, para, então, considerar os desafios dessas ferramentas nos parlamentos. Por que as instituições legislativas têm encontrado tantas dificuldades para passar de petições offline a online? Particularmente, por que parlamentos não são muito apropriados para o digital, e como a natureza e as características das instituições legislativas as impede de desenvolver soluções digitais? Esta análise também mostra que o modo como as petições são consideradas pelo parlamento é a chave para seu papel em potencial. Por fim, apresentamos uma visão geral de quatro tipos de papel desempenhados pelas e-Petições: conexão, campanha, fiscalização e política pública.

¹ Tradução: Isabele Mitozo.

2 O desenvolvimento de petições ao parlamento ao longo do tempo

Antes de compreender o papel desempenhado pelas e-Petições ao parlamento, é necessário lembrar como as petições direcionadas a essas instituições se desenvolveram ao longo do tempo e que tipos de sistemas existem, sendo que isso nos indica também o propósito das e-Petições. Elas são um simples formulário eletrônico de petição e, portanto, seu propósito deveria ser similar, mesmo se sua aplicação possa trazer alguns desafios ao parlamento, como veremos adiante. Em suma, histórico e comparação podem nos ensinar muito sobre o papel potencial das e-Petições.

E-Petições se tornaram uma ferramenta incrivelmente popular no século XXI, em grande parte graças ao que sua versão online possibilita em termos de capacidade de disseminação e mobilização de apoio. À medida que vemos a explosão de um grande volume de plataformas de petição online como *change.org*, *38degrees*, *Avaaaz.org*, tradicionalmente desenvolvidas como ferramentas para os cidadãos direcionarem demandas e reclamações ao Estado (seja na forma de um Monarca, governo, parlamento ou outra instituição política), fazer petições se tornou tão universal que as versões atuais acontecem regularmente por meio de esferas públicas e privadas, em níveis nacional, regional e local. Assinar petições é uma dessas atividades que todos parecem conhecer, ao passo que, simultaneamente, têm pouca noção de seu propósito real, pelo simples fato de que ele varia consideravelmente de sistema para sistema. Compreendendo o processo de apoio a petições e o que as pessoas tentam alcançar com elas ajudamos a compreender o papel potencial desempenhado por esses mecanismos. Neste capítulo, temos como foco os parlamentos, ao mesmo tempo que aceitamos que a percepção das pessoas acerca das petições é moldada por várias experiências com essas ferramentas e, provavelmente, é incapaz de diferenciar petições especificamente destinadas ao parlamento.

O recente interesse acadêmico pelas petições as tem enquadrado como uma ferramenta de *advocacy* democrática, o que permite o reforço de elementos de participação em nossa democracia, a abertura de nossas instituições formais para o público e o provimento de uma voz a esse público dentro dos sistemas políticos (CAIN *et al.*, 2003; CARMAN, 2006, 2010; MILLER, 2009;

BOCHEL, 2012). Logo, reflexões recentes desenham as petições frequentemente como um mecanismo específico de nossas democracias modernas, como uma forma de endereçar níveis cada vez mais baixos de confiança nas instituições políticas. Mas, o direito à petição tem uma longa história e exerce uma variedade de papéis ao longo dos séculos. Isso também incorpora diferenças importantes entre nações.

Análises de sistemas recentes têm identificado todos os seguintes papéis desempenhados pelas petições: válvula de segurança (CARMAN, 2006; HOUGH, 2012; LESTON-BANDEIRA, 2017), alarme de incêndio (SAALFELD; DOBMEIER 2012; LESTON-BANDEIRA, 2017), comunicação de informação (LINDNER; RIEHM, 2011), informação sobre desenvolvimento de política pública (HOUGH, 2012), efeito de mudança de política (CARMAN, 2006; HOUGH, 2012; LINDNER; RIEHM 2011; ESCHER; RIEHM, 2017), link entre parlamento e cidadãos (CARMAN, 2006, 2010; HOUGH, 2012), promoção de voz para o público no sistema político (BOCHEL, 2012), integração e legitimidade (LINDNER; RIEHM, 2011), fiscalização do Executivo (LINDNER; RIEHM, 2011), proteção de direitos individuais (ESCHER; RIEHM, 2017) e mobilização (ESCHER; RIEHM, 2017).

Refletindo acerca de cada momento específico da história, percebe-se que alguns países não proveem direito real de fazer petições, embora eles tenham, em contrapartida, uma tradição forte de *ombudsman* (países escandinavos – ARTER, 2012; RIEHM *et al.*, 2014), ou de iniciativas legislativas lideradas por cidadãos (América Latina – ABREU, 2007; ARNOLD, 2012). Em casos específicos, como França e Estados Unidos, o direito de assinar petições é fortemente associado às revoluções constitucionais do século XVIII (COSTA *et al.*, 2013; MARK, 1998). Na Alemanha, há uma tradição muito forte de fazer petições em todos os níveis de governança, com o direito à petição reconhecido no Art.17 da *Basic Law* (Constituição alemã). No Reino Unido e em Portugal, há também uma longa tradição de fazer petições que vem desde, pelo menos, a era medieval (ORMROD *et al.*, 2009; TIBÚRCIO, 2010, p. 39).

Muitos identificam a Magna Carta (1215) como o estabelecimento do direito à petição. No entanto, peticionar vem de muito antes, conforme é

demonstrado pela análise de Connolly (2009) sobre petições em culturas antigas, como no Império Romano. Connolly explica que nessas culturas antigas, como no século V na Pérsia, o poder de aceitar ou recusar petições tinha já um papel importante: “[r]esponder às petições ajudava os legisladores da Antiguidade a parecer cuidadosos e responsivos. Isso também provia uma forma simples e efetiva de reforçar seu poder e sua autoridade” (2009, p.63)², embora atualmente as petições ao Parlamento tenham diferentes formatos e processos, de diversas maneiras parte de seus papéis se mantêm muito similar: mostrar responsividade ao público e legitimar o poder do parlamento.

Petições ao Parlamento na Inglaterra se desenvolveram ao longo dos tempos de mãos dadas com o próprio papel dessa instituição legislativa: a história das petições é, de diversas formas, a história do parlamento; particularmente, as características das petições materializaram uma relação estreita com a autoridade do parlamento para mediar queixas criadas pelo público. Isso é uma realidade na Alemanha, em que o desenvolvimento do direito a fazer petições ajudou a fortalecer a instituição do parlamento, conforme Linder e Riehm (2011, p.37) explicam. Na Inglaterra, antes de o parlamento se tornar o primeiro fórum para os cidadãos apresentarem suas petições, elas eram apresentadas diretamente ao Monarca. À medida que os poderes do parlamento em relação ao Rei se foram fortalecendo, isso foi reforçando o papel do parlamento no processo de discussão de petições. Petições seriam usualmente endereçadas ao Rei, embora discutidas em parlamento como “o fórum mais adequado” para tê-las apresentadas (DODD, 2007, p.317).

Com o desenvolvimento da história das legislaturas, as petições se desenvolveram também lado a lado com as lutas por direitos sobre bens e taxaço. Mark (1998) explica que, como o Rei requeria a aprovação do Parlamento para inaugurar fundos específicos, a legislatura frequentemente condicionava essa aprovação à resolução de questões apresentadas em petições. A partir do século XV, a maioria das petições eram direcionadas ao parlamento e adquiriram um papel importante no desenvolvimento dos

2 “[a]nswering petitions helped ancient rulers appear caring and responsive. It also provided an effective and simple way for them to reinforce their authority and power” (CONNOLLY, 2009, p.63).

poderes dessa instituição. Dodd (2007) vai além e diz que o papel das petições era, nos tempos medievais, uma razão chave para que o parlamento se sustentasse naquele período: “o que fez do parlamento uma parte consistentemente indispensável da estrutura política e administrativa do reino inglês medieval foi a convicção de que ele oferecia um fórum crucial à satisfação e à resolução de interesses privados e conflitos. Talvez esse fator, mais que qualquer outro, explique por que o parlamento sobreviveu no período final do medievo” (DODD, 2007, p.325)³. Então, as petições já exerciam o papel de válvulas de segurança, ajudando a direcionar conflitos, assim como a solução de injustiças.

Gerir petições nos parlamentos medievais era, portanto, uma parte importante da atividade parlamentar, rapidamente chegando “a dominar o calendário do parlamento, tanto que frequentemente se tornavam agenda legislativa” (MARK, 1998, p.2967)⁴. Ao passo que petições se tornaram crescentemente parte importante da atividade parlamentar, elas lentamente se tornaram uma ferramenta institucional com processos associados e criação de comissões *ad hoc*. A partir do século XVII, as petições ao parlamento tinham adotado características muito diferentes daquelas dos parlamentos medievais. Enquanto as primeiras petições se relacionavam, principalmente, com injustiças pessoais, através das quais os sujeitos do Monarca tentavam resolver situações individuais de injustiça, a partir do século XVII os temas de petições se tornaram mais gerais; petições começaram a ser usadas para gerar pressão política e levantar questões de interesse público em vez de matérias privadas (LEYS, 1955, p.46).

O foco e o conteúdo das petições, então, começaram a mudar, se tornando mais uma forma de exercer pressão política que reparar injustiças específicas. Desse ponto de vista, como muitas petições

3 “For what consistently made parliament an indispensable part of the political and administrative structure of the late medieval English kingdom was the conviction that it provided a crucial outlet for the satisfaction and resolution of private interests and conflict. Perhaps this, more than any other factor, explains why parliament endured in the late medieval period” (DODD, 2007, p.325).

4 “to dominate Parliament’s calendar – indeed they often became the legislative agenda” (MARK, 1998, p.2967).

atualmente, os criadores de petições tinham a percepção de que suas petições provavelmente não seriam resolvidas: o propósito de apresentar uma petição seria, então, o intuito de apresentar um objetivo político. Dessa maneira, enquanto as primeiras petições se relacionavam, principalmente, a questões legais-judiciais, a partir do século XVII, e à medida que os tribunais se tornaram melhor equipados para endereçar questões de legalidade, as petições ao parlamento se tornaram mais focadas em políticas públicas que em questões jurídicas. Logo, as petições também adquiriram a função de estabelecimento da agenda política.

Todavia, esses mecanismos também desempenham papéis importantes na participação política. Em um tempo de acesso restrito ao Monarca (àqueles no poder), as petições promoviam um canal por meio do qual era possível entrar em contato com a autoridade máxima. Além disso, por um longo período, as petições eram o mecanismo por meio do qual cidadãos se integravam no sistema político. Até a aprovação do sufrágio universal no Reino Unido, a vasta maioria da população era formalmente excluída do processo de participação nesse sistema. Se, por um lado, não tinham o direito ao voto ou o poder de aconselhar o Monarca diretamente, os cidadãos podiam, no entanto, apresentar petições. Isso explica por que Mark (1998) as considera como o canal mais importante de integração no sistema político, sobretudo pensando em cidadãos sem direito a voto,

Porque as petições se tornaram a base para boa parte da legislação e porque as petições foram o veículo para expressão de injustiças com características tanto públicas quanto privadas; elas foram um mecanismo deveras formal, por meio do qual os indivíduos privados de direitos se juntavam àqueles providos de direitos políticos para participar na vida política inglesa” (MARK, 1998, p.2169).⁵

5 “Because petitions became the basis for much legislation and because petitions were the vehicle for the expression of grievances with both public and private characteristics, they were a mechanism, indeed the formal mechanism, whereby the disenfranchised joined the enfranchised in participating in English political life” (MARK, 1998, p.2169).

Ormrod (2009) aponta, no entanto, que, na prática, e até o século XVIII, as petições com mais chances de sucesso foram, de fato, aquelas favorecidas pelos poucos que tinham direito ao voto.

[...] embora os parlamentos modernos recebessem petições de muitos e diversificados grupos de pessoas que não tinham direito ao voto, na verdade até o fim do século XVIII, as petições com maior chance de sucesso foram precisamente aquelas que conscientemente reservavam o direito de assinatura para homens de bem, que já eram qualificados como eleitores (OMROD, 2009, p.2).⁶

As petições do século XIX, como aquelas dos cartistas⁷, são bons exemplos, todavia, de petições que incluíram os cidadãos que não tinham direito a voto, como as mulheres de classe média e homens da classe trabalhadora (MILLER, 2012; CHASE, 2019).

A importância de petições durante um tempo de considerável falta de direitos políticos para boa parte da população explica, em grande medida, seu declínio no século XX, como consequência da expansão dos direitos políticos nesse século. Uma vez que os cidadãos se tornaram aptos a votar, a necessidade de fazer lobby junto ao parlamento se tornou menos relevante: “com uma expansão dos direitos políticos, acompanhada por um maior grau de representação, veio um declínio na necessidade de tornar conhecidas as demandas de alguém a representantes não-representativos. O voto se tornou o mestre.” (MARK, 1998, p.2230)⁸.

6 “[...] although early modern parliaments received petitions from many and various groups of people who had not claims to the franchise, it remained true until the late eighteenth century that the petitions standing most chance of success were precisely those that self-consciously reserved the right of signature for men of substance who qualified as electors” (OMROD, 2009, p.2).

7 Cartismo foi um movimento no Reino Unido de reformadores políticos que buscavam uma expansão dos direitos políticos, documento especificamente para homens da classe trabalhadora. O movimento se baseava no “People’s Charter”, que estabelecia seis princípios, dentre eles o direito ao voto secreto e um rompimento da ligação entre riqueza e direito ao voto ou a se tornar um parlamentar.

8 “With an extended franchise, accompanied by a greater degree of actual representation, came a decreased need to make one’s views known to unrepresentative representatives. The vote became the master.” (MARK, 1998, p.2230).

Ao lado da participação política, a história das petições também mostra que elas desempenham um papel importante de mobilização. Isso é particularmente claro na maioria das petições do século XIX, como aquelas dos Cartistas, que tiveram milhões de assinaturas (1839, 1842 e 1848). Há registros de que os Cartistas sabiam muito bem que suas petições não tinham possibilidade de ter sucesso, mas elas não eram um fim em si mesmas, eram mais um meio para atingir outro fim (2017). Apresentar petições era algo construído em torno de panfletagem e assinaturas, que eram frequentemente coletadas em encontros públicos, por meio dos quais as pessoas eram mobilizadas a apoiar a causa Cartista. Paralelamente à mobilização, as petições foram uma ferramenta importante de recrutamento que ajudaram a sustentar o movimento. Em sua vasta comparação entre América do Norte, Inglaterra e França, Carpenter (2016) mostra que as petições também tiveram um papel específico de recrutamento. Como elas eram sempre coletivas, também desempenhavam um importante papel na sustentação do desenvolvimento de uma identidade coletiva, apoiada no compartilhamento de uma experiência específica, fosse isso a causa cartista e o senso de uma identidade de classe trabalhadora (CHASE, 2019), ou, nessa instância, um conjunto de interesses profissionais específicos (MARK, 1998). Em suma, as petições proviam um foco em torno do qual as pessoas se uniriam em prol de uma causa.

As petições desempenharam um conjunto de papéis ao longo dos séculos, a maioria deles ainda visíveis nos sistemas contemporâneos de petições. Enquanto o formato e os processos de petições ao parlamento mudaram e sua relevância varia consideravelmente, seu papel resistiu à passagem do tempo. O advento da internet fez reviver a popularidade desses mecanismos, e, possivelmente, reforçou o seu potencial de engajamento público, mas esses não são de forma alguma um fenômeno novo. Essa visão comparativa e histórica nos dá, portanto, uma indicação de possíveis papéis exercidos pelas e-Petições, ao que vamos voltar mais adiante.

3 Por que os parlamentos têm tido dificuldade em se adaptar às e-Petições

E-Petições se tornaram extremamente populares e parecem uma ferramenta muito simples e fácil de usar na participação cidadã. Pareceria lógico, portanto, que, tendo petições há séculos, os parlamentos adotariam essas

formas online rapidamente em suas práticas. No entanto, a realidade mostra que as formas eletrônicas de petição, enquanto similares em sua natureza, com os mesmos objetivos e propósitos das petições em papel, na verdade, apresentam diversos desafios aos parlamentos. Isso explica porque eles têm adotado lentamente essa modalidade.

Durante as últimas duas décadas, as petições se tornaram incrivelmente populares, conforme afirmei anteriormente, de modo que elas acontecem livre e frequentemente, tendo se tornado uma característica da vida moderna. Seria difícil encontrar alguém hoje que nunca tenha assinado uma petição. A história da expansão e da popularidade da forma eletrônica de petição é, de muitas formas, paralela à história da expansão da internet e do digital; todavia, é também um desenvolvimento da história das petições, que existem há séculos? Desde que a internet emergiu na metade dos anos 1990, as chamadas visões utópicas diziam que ela seria a grande passagem que poderia equalizar os processos democráticos e transformar a democracia, de forma mais geral, em comunidades mais participativas (e.g. RHEINGOLD, 1993, SCHWARTZ, 1996). E-Petições se desenvolveram muito nesse espírito, como uma forma de usar oportunidades oferecidas por formas de comunicação baseadas na *web* para fortalecer as habilidades dos cidadãos de construir questões e fazê-las chegar aos tomadores de decisão, e galvanizar apoio de modo mais fácil e rápido. As primeiras plataformas para petições online surgiram ainda no século XX, como a *PetitionOnline*, e expandiram-se exponencialmente desde então. Observe-se, por exemplo, Change.org que alcançou 303 milhões de usuários (e muito mais assinaturas) pelo mundo, com equipes locais em 18 países (CHANGE.ORG, 2019). Como as petições online se tornaram crescentemente populares com a virada do século XXI, começou a haver uma pressão sobre os parlamentos para se atualizarem e desenvolverem versões online de petições.

Muitos legislativos pelo mundo promoveram processos de petições por séculos, é claro, como vimos anteriormente. No entanto, o pulo da petição tradicional em papel para a petição online não foi algo muito intuitivo. Há muitas razões para isso e é necessária uma pausa para considerá-las. Uma das principais razões se deve às características e à natureza institucionais: parlamentos e mecanismos digitais são péssimos colegas de quarto.

Como já apontei em outros estudos (LESTON-BANDEIRA, 2007, 2014), sete fatores centrais explicam por que parlamentos, como instituições, tenham dificuldade com a implementação e, particularmente, com a manutenção de ações digitais. Primeiramente, há sua natureza coletiva. Os legislativos são entidades coletivas, que agrupam diferentes identidades e grupos, o que, por si só, dificulta a tomada de decisões, atrasando-a inevitavelmente, pois todos os pontos de vista precisam ser levados em consideração. Esse ritmo mais lento de tomada de decisão é contrário ao ritmo acelerado das mudanças digitais, com novas tecnologias, aplicativos e plataformas emergindo a todo instante e rapidamente sendo substituídos pela próxima invenção. Em segundo lugar, novamente devido a sua natureza representativa de todas as visões políticas em um país, os legislativos abrangem agendas diferentes e, por vezes, opostas; mais uma vez, isso dificulta a tomada de decisão, diminuindo sua velocidade, mas também tornando a instituição com aversão ao risco, devido ao medo de levantar críticas. Como instituições adversas ao risco, os legislativos têm dificuldades com o digital, uma vez que plataformas desse tipo geralmente se desenvolvem por meio de riscos e inovação, ensaios e experimentos. Em terceiro lugar, devido a sua natureza coletiva, os parlamentos não têm uma única voz que fala por eles, o que resulta em uma falta de liderança para avançar em mudanças. No caso do Executivo, há uma voz única, com um programa e um líder facilmente identificável na forma de Primeiro Ministro, por exemplo, em sistemas parlamentaristas. Isso dificulta a efetividade de uma liderança nos parlamentos – e liderança é a chave para avançar nas mudanças digitais, que geralmente envolvem risco e considerável ruptura em processos e práticas.

Um quarto ponto é que os legislativos possuem lideranças bicéfalas, que combinam estruturas de gerenciamento políticas e administrativas, sendo as primeiras temporárias (à mercê das eleições) e as administrativas permanentes. As estruturas exatas variam de legislatura a legislatura, “mas essa combinação resulta em abordagens adversas ao risco. Ou, porque as estruturas administrativas atuam como guardiãs da instituição, evitando qualquer situação que possa constituir um risco para ela, sobretudo, tendo em conta que não têm normalmente o poder de tomar as decisões finais, ou porque a liderança política pode se preocupar com possíveis desvantagens de decisões

infelizes” (LESTON-BANDEIRA, 2014, s/p)⁹. Pensando, especificamente no caso das e-Petições, esta preocupação com os riscos que advêm de se optar por novos instrumentos digitais com uma visibilidade pública muito grande, é uma das explicações para o atraso por parte de parlamentos de adotarem as petições eletrônicas.

Em quinto lugar, por todas as críticas a essas instituições tão fechadas, no século XXI os legislativos estão, na verdade, muito visíveis, com seus prédios sendo normalmente os mais reconhecíveis dentre as instituições políticas. Essa é uma visibilidade enfatizada por meio de sua presença online e sua centralidade nos sistemas políticos. Essa visibilidade gera vulnerabilidade a críticas e, muitas vezes, explica a resistência das lideranças parlamentares em tentar novas tecnologias.

Em sexto lugar, a comunicação parlamentar com os cidadãos precisa de ser neutra, resultando em abordagens apolíticas. Embora isso atenda às formas parlamentares tradicionais de comunicação, ela não se traduz muito bem em formas de comunicação online, particularmente em uma era de mídias sociais, em que as pessoas esperam trocar pontos de vista, ao invés de simplesmente receber informações neutras. A passagem de petições do papel para o online traz à rotina de funcionários parlamentares responsáveis por sistemas de petições eletrônicas, portanto, dificuldades que derivam dessa necessidade de uma comunicação parlamentar neutra. Os funcionários precisam se comunicar regularmente com peticionários, o que torna a manutenção de uma linguagem neutra um desafio, uma vez que esses servidores, sobretudo aqueles que tratam mais diretamente do trabalho legislativo, muitas vezes não possuem competências para essa comunicação direta com o público.

Por fim, não existem muitos legislativos em cada país, o que impede uma aprendizagem entre instituições. A maioria dos países possuem apenas uma Casa – alguns terão algumas mais, se incluirmos os legislativos subnacionais. Mas, esses ainda são poucos e são tipicamente localizados a uma distância

9 “[...] but this combination results in risk averse approaches. Either because the permanent staff act as the guardians of the institution, steering away from risk, and don’t have the final say; or because the political leadership may worry about potential drawbacks from ill-fated decisions” (LESTON-BANDEIRA, 2014, blog).

considerável uns dos outros. Isso dificulta o compartilhamento de lições e a aprendizagem entre instituições, que novamente estão em tensão com a implementação de novas tecnologias; sendo contraintuitivo ao modo como a aprendizagem digital prospera.

De modo geral, a combinação desses sete fatores explica por que, embora o digital pareça um elemento penetrante normal de nossas vidas, sua implementação pelos parlamentos e dentro dos parlamentos gera desafios específicos, porque carecem, em particular, das estruturas ágeis, flexíveis e favoráveis aos riscos necessárias para implementar processos digitais. Isso é importante porque explica em parte por que tantos parlamentos resistiram à implementação de petições eletrônicas e / ou ao desenvolvimento de sistemas adequados de petições eletrônicas.

Isso nos leva a outra principal razão pela qual as casas legislativas têm sofrido embates para implementar petições eletrônicas: o porquê de estas não se encaixarem facilmente nos processos e procedimentos parlamentares tradicionais. Conforme vimos mais acima, as petições aos parlamentos têm sido uma das principais maneiras que os cidadãos podem utilizar para levantar questões específicas junto aos formuladores de políticas. Se a possibilidade de fazer uma petição existia, isso acontecia dentro de um contexto procedimental específico. Os processos legislativos para considerar petições variam consideravelmente, mas, independentemente de cada caso específico, eles geralmente são enquadrados como procedimentos que têm por foco o parlamento e seus representantes, em vez de serem voltados para aqueles que apresentam a petição. E-Petições, ou seja, a versão eletrônica, no entanto, são fundamentalmente o contrário: elas têm um protagonismo forte ao redor daqueles que as apresentam. Enquanto uma petição em papel tem pouca visibilidade, a eletrônica tem uma grande visibilidade, sendo que a sua própria natureza deriva do fato de estar disponível online para outros encontrarem e assinarem. Esta existência pública online é o que inverte o foco da petição para o peticionário, contrariamente àquela tradicional, em papel, que é primariamente, por definição, focada no legislativo. Embora, em princípio, elas tentem alcançar o mesmo propósito, sua natureza pressupõe lógicas diferentes no modo como a (e-)petição será considerada.

Na prática, isso significa que muitos legislativos, inclusive aqueles que estão entre os primeiros a adotar esse mecanismo, como o Parlamento Português, simplesmente abriram um canal online para petições, mas não adaptaram seus processos para aproveitar ao máximo o potencial oferecido pelos meios de comunicação online. Em outras palavras, os cidadãos estão aptos a postar uma petição de papel ao parlamento, e também por e-mail ou por um formulário online. Porém, o processo real para considerá-las se mantém o mesmo. Isso geralmente significa que as petições eletrônicas parlamentares não estão necessariamente aproveitando ao máximo o potencial oferecido pelo digital, e a própria razão pela qual as petições eletrônicas se tornaram populares em primeira instância, nomeadamente em termos do seu potencial de divulgação e apoio galvanizador. Isso reflete, ainda, a integração com os processos parlamentares tradicionais, que não necessariamente se encaixam no foco liderado pelo peticionário em uma petição eletrônica e que podem resultar em processos muito desajeitados. Legislativos, como o Parlamento Escocês, que introduziu seu sistema de e-Petições juntamente ao sistema de recebimento de petições impressas, são aqueles mais propensos a desenvolver sistemas mais integrados de e-Petições. Parlamentos que tiveram um processo tradicional por algum tempo e, posteriormente, trouxeram uma alternativa eletrônica, provavelmente têm processos menos apropriados.

Finalmente, as e-Petições também têm representado um desafio para os legislativos, pois elas podem ser vistas como um questionamento ao mandato representativo dos parlamentares de forma mais clara que petições impressas. O fato de que e-Petições podem ser facilmente acessadas e disseminadas online cria uma visibilidade muito maior para essa ferramenta que no caso das petições impressas. Logo, elas elevam também o perfil das questões apresentadas, bem como dos peticionários. Isso por si só pode encorajar a ferramenta de petição e, conseqüentemente, ajudar a questionar o mandato representativo dos parlamentares, que são eleitos para tomar decisões em nome dos eleitores. Embora todos os sistemas de e-Petições aos parlamentos, de fato, integrem os parlamentares no processo de consideração dessas petições, esses representantes muitas vezes não gostam das e-Petições, tendo em vista que elas parecem enfraquecer o poder desses atores políticos. Somando-se o fato de

que os legislativos, particularmente aqueles na “Comunidade das Nações” (mais conhecida em sua denominação original, *Commonwealth*)¹⁰, possuem sistemas de petição mediados pelos membros do parlamento, o desafio apresentado pelas e-Petições é o mais patente. Nesses legislativos, como o Parlamento de Gana (AZEVEDO-HARDMAN, 2012, p.427) ou da Austrália até 2008 (HOUGH, 2012, p.484), os cidadãos tradicionalmente não apresentam suas petições diretamente ao parlamento, mas por meio de um parlamentar. Ao introduzir a possibilidade de submeter uma petição online, isto é, diretamente ao parlamento e não por intermédio de um membro dele, a forma eletrônica de peticionar empodera o cidadão, concedendo a ele o direito de alcançar a Casa legislativa diretamente.

Na prática, isso resultou em uma variedade de sistemas, como aquele da *House of Commons* do Reino Unido, que introduziu um novo sistema à parte de e-Petições em 2015, deixando intacto seu sistema centenário de petição por meio dos membros do Parlamento. No Canadá, por outro lado, e-Petições foram introduzidas também em 2015, mas a conexão com os parlamentares na submissão delas se manteve, com parlamentares tendo que patrocinar uma petição para que sua consideração seja realizada na Casa (STANDING COMMITTEE ON PROCEDURE AND PUBLIC AFFAIRS, 2017). Todavia, independentemente do sistema em funcionamento atualmente, não há dúvidas de que as e-Petições têm levantado questões em relação a sua legitimidade e em que medida elas questionam a legitimidade da representação. E-Petições são, então, constantemente vistas com suspeição pelos parlamentares e/ou consultores do parlamento, que podem compreendê-las como um desafador do processo parlamentar normal e da natureza da representação.

Em suma, a inadequação dos parlamentos para implementar ferramentas digitais, a fraca adequação do que são ferramentas lideradas pelos cidadãos aos processos parlamentares tradicionais e o questionamento do mandato representativo explicam a lenta adoção de petições eletrônicas pelos parlamentos. No entanto, nos últimos anos, houve uma explosão de legislativos adotando sistemas de petição online, por meio de diversos formatos e sistemas. O

10 A Commonwealth é composta por 50 países que faziam parte do antigo Império Britânico, e por Moçambique, Ruanda e Namíbia.

Parlamento Escocês foi o primeiro legislativo de que se tem notícia a adotar as e-Petições, em 2004 (CARMAN, 2006), com o Parlamento Português seguindo seus passos no ano seguinte (LESTON-BANDEIRA; TIBÚRCIO, 2012), assim como o *Bundestag* alemão (LINDNER; RIEHM, 2011). Desde 2014, todas as seguintes casas adotaram esse tipo de sistema: Câmara dos Deputados de Luxemburgo (2014); Casas dos Comuns britânica e canadense (2015); *Oireachtas* irlandesa; Câmara dos Deputados australiana (2016), Parlamento da Nova Zelândia (2018); e Assembleia Nacional francesa, que mudou suas regras e procedimentos em 2019 para tornar possível a introdução de um sistema online de petições¹¹. Mas, o quão exitosos são esses sistemas no sentido de galvanizar o potencial das ferramentas digitais e fomentar o direito a peticionar?

Esses sistemas se diferem uns dos outros consideravelmente – ou seja, afirmar que um parlamento possui um sistema de petições eletrônicas significa pouco, pois existem tantos formatos quanto sistemas. E sistemas específicos significam pouco também, uma vez que os processos que eles envolvem moldarão o potencial das e-Petições, nomeadamente em termos de consequências para o relacionamento entre governança e cidadãos. Como já mostrei em estudo anterior (LESTON-BANDEIRA, 2019), as consequências das e-Petições para esse relacionamento determinam os papéis em potencial que o sistema de petições aos parlamentos pode interpretar. Os processos por meio dos quais elas são consideradas dentro das instituições legislativas são a chave para isso; são esses mesmos processos que determinaram os papéis específicos que os sistemas de e-Petições podem desempenhar.

4 Por que processos formatam o potencial das e-Petições

Nenhuma (e-)petição deveria ser avaliada por si só. Qualquer uma dessas ferramentas só pode alcançar tanto quanto seus processos de consideração permitirem. Isso se aplica a qualquer tipo de petição, mas, é particularmente verdade no caso das petições ao parlamento, e quase sempre se tornam patente particularmente no caso de e-Petições ao parlamento. Uma

¹¹ Dados da pesquisa em andamento da autora, obtidos a partir da análise de documentos oficiais dos referidos parlamentos.

e-Petição é simplesmente um texto: consiste geralmente em um título, seguido por um texto curto que apresenta um panorama da ação que está sendo proposta, normalmente indica quantas assinaturas foram coletadas, às vezes indica o que aconteceu com isso, em termos de, por exemplo, ter sido considerado por uma comissão ou se os peticionários receberam um retorno. O que acaba de ser explicitado aqui e o que acontece com a petição são as principais partes do processo, é o que formata o potencial de uma (e-)petição.

Esse processo pode ser bem ilustrado no caso do Reino Unido. O sistema de e-Petições da Casa dos Comuns britânica foi criado para redirecionar problemas introduzidos pelo sistema precedente de e-Petições, liderado pelo governo. Esse sistema, de 2010, em particular, fomentou expectativas sobre o potencial de petições sem a introdução de processos adequados para lidar com as petições eletrônicas recebidas, que simplesmente conduziram a um reforço da frustração do público (BOCHEL, 2012; HANSARD SOCIETY, 2012; WRIGHT, 2015). Em termos gerais, o sistema consistia em um *website* ao invés de um sistema “de fato”: um site no qual as pessoas submetiam petições. Mas, não havia virtualmente nenhum processo formal para a consideração das e-Petições enviadas, não obstante o fato de o site informar que petições com mais de 100.000 assinaturas seriam debatidas pelo parlamento. Na realidade, nenhum processo havia sido formalmente introduzido ou emendado no parlamento para levar a cabo essa ação. Sem que parlamentares adotassem uma e-Petição com mais de 100.000 assinaturas e a apresentassem à recém criada *Backbench Business Committee*, para pedir tempo para debater a petição na Casa, não haveria nenhum prosseguimento da e-Petição dentro do Parlamento. Essa atitude criou desafios consideráveis à instituição parlamentar e, especificamente, à *Backbench Business Committee*, que foi criada em 2010 para conceder mais tempo aos *backbenchers*¹² na Casa do Comuns para discutir questões selecionadas por eles, ao invés daquelas determinadas pelo Governo¹³, e não para discutir questões trazidas de fora por petições. Havia, portanto, uma lacuna de processos apropriados.

O novo sistema de 2015 foi introduzido para redirecionar os desafios criados por aquele sistema anterior, do Governo. Assim, tornou-se particularmente

12 São parlamentares que não possuem nenhum cargo no governo, nem são porta-vozes de seu partido no Parlamento Britânico.

13 O tempo dos processos na Casa dos Comuns britânica é determinado, sobretudo, pelo governo.

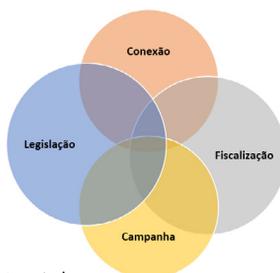
importante o desenvolvimento de procedimentos formais no parlamento para tornar possível uma consideração adequada de e-Petições submetidas a essa instituição. Introduziu-se, então, um sistema colaborativo entre governo e parlamento – elemento que é muito importante para compreender a sua efetividade, pois ele compromete o governo com o sistema. Muitos sistemas de e-Petições de parlamentos tomam providências para estabelecer um tempo limite em que o governo precisa responder às questões levantadas por uma petição, mas as taxas de resposta são baixas e o tempo, muito incerto (EUROPEAN PARLIAMENT, 2015). Nenhum outro sistema de petições parlamentar é colaborativo da mesma forma. O site de e-Petições britânico é gerenciado pelo Serviço Digital do Governo, mas o processo é coordenado por uma Comissão de Petições no Parlamento, que foi estabelecida para dar suporte ao novo sistema. As petições são enviadas online, com assinaturas sendo coletadas na própria plataforma. Todas as e-Petições com 10.000 ou mais assinaturas recebem uma resposta do governo, que é publicada no site e também enviada por e-mail aos peticionários, incluindo todos aqueles que assinaram a petição. Todas as petições que recebem, pelo menos, 100.000 assinaturas são consideradas pela Comissão de Petições do Parlamento para debate. Minha pesquisa mostra que a vasta maioria das petições que atingem essa marca são, de fato, debatidas, e todas aquelas com 10.000 assinaturas, respondidas pelo Governo (LESTON-BANDEIRA, 2019). Há, naturalmente, aquelas que não são debatidas, principalmente, porque o parlamento pode já ter discutido a questão apresentada recentemente. No entanto, algumas e-Petições são debatidas mesmo que não tenham atingido as 100.000 assinaturas, como, por exemplo, uma petição para tornar o ensino de Libras em Língua Inglesa obrigatório nas escolas. Isso ocorre porque a Comissão examina o processo e considera cada caso por seu mérito, i.e., há um processo que garante um número específico de petições para serem consideradas pela Comissão de Petições, que, então, toma uma decisão. Desse modo, essa Comissão pode aceitar questionamentos sobre pontos levantados por esses mecanismos. Isso significa dizer que, mais que um *website* em que as petições são propostas e assinadas, há um processo que garante uma continuidade para problemas levantados por e-Petições, que serão considerados pelo centro de decisão política. O processo, portanto, é importante, e é ele que permite ou inibe que o papel das petições seja cumprido.

5 Os papéis desempenhados pelas e-Petições

A literatura tende a assumir que há alguns papéis que seriam exercidos pelas petições, como participação e construção de políticas, mas sem discuti-los muito. Entretanto, como apresentado anteriormente, as petições podem desempenhar muitos papéis. Aqui, resumo os tipos de papel exercidos por elas junto aos parlamentos, de acordo com as consequências que elas têm sobre a relação entre governos e cidadãos, com base em meu artigo de 2019.

Identifico, portanto, quatro tipos: **conexão, campanha, fiscalização e legislação**, conforme ilustrado na figura 1, abaixo. Essas quatro áreas se conectam, sendo que a fiscalização muitas vezes está estreitamente ligada ao desenvolvimento de legislação, por exemplo, assim como a conexão também podem atuar como fiscalização, como um alerta. Dessa maneira, petições específicas frequentemente desempenham múltiplos papéis. Ao passo que diferencio quatro tipos de papel, seria ingênuo considerar que essas funções são desempenhadas separadamente, em desenvolvimentos lineares. Como tudo na política, mudanças e consequências acontecem por meio de processos complexos e lentos, ao longo de algum tempo.

Figura 1: Os quatro tipos de papel desempenhados pelas petições ao parlamento



Fonte: Elaboração própria.

Esses quatro tipos se subdividem em outros papéis específicos, listados na Tabela 1. Quanto a **conexão**, as petições desempenham um amplo número de papéis, como legitimidade do sistema político e, especificamente, do parlamento, reconhecendo sua autoridade para lidar com questões levantadas pelo público. Elas também exercem o papel de válvulas de segurança, já que fornecem uma saída para expressar insatisfação, e de solucionadoras de demandas, ao proverem um caminho para identificar e resolver situações de injustiça. Com um propósito

de conexão levemente diferente, as petições podem também desempenhar um papel educativo importante, introduzindo os cidadãos quanto ao funcionamento das instituições políticas, potencialmente conduzindo-lhes a uma melhor compreensão da política. Por fim, as petições podem encarnar um papel de engajamento público ao prover meios e oportunidades para as pessoas se envolverem com o parlamento e incorporar atos de participação política.

Em **campanha**, as petições desempenham um papel de mobilização, ao promover a união dos cidadãos em torno de uma causa específica. Ao fazer isso, elas desempenham o papel de estreitar identidades de grupos, provendo meios para sustentar um senso de compartilhamento de identidade entre os membros de um grupo. Elas também desempenham um papel importante de disseminação, ao propiciar meios para a propagação de campanhas específicas entre um público maior e os tomadores de decisão pública. Mas, também podem desempenhar um papel de recrutamento mais prático, facilitando a identificação de pessoas específicas que podem ajudar a promover uma causa.

Quadro 1: Papeis desempenhados pelas petições ao parlamento

Áreas	Papeis
Conexão	Legitimidade; Válvula de segurança; Resolução de demandas; Educação; Engajamento público; Participação política;
Campanha	Mobilização; Fortalecimento de identidade de grupo; Disseminação; Recrutamento;
Fiscalização	Alerta; Estabelecimento de agenda; Coleta de evidências; Questionamento;
Legislação	Revisão de política pública; Melhoria de política; Influência sobre a definição de uma política; Mudança de política.

Fonte: *Elaboração própria.*

No papel de **fiscalização**, as petições podem ser um alerta, um “alarme de incêndio”, identificando questões que, de outra forma, não seriam conhecidas pelo parlamento. Fornecendo uma saída a partir da qual se conduzam questionamentos e/ou solicitem informações, as petições também desempenham papéis de coleta e questionamento de evidências, permitindo a coleta de informações sobre questões específicas de interesse público e fornecendo meios para ministros de governo poderem responder a questões específicas.

Quanto ao papel de **legislação**, é necessário dividi-lo em: a) um papel de revisão de política, que identifica buracos negros na política pública ou má implementação; b) melhoria da política, identificando formas de resolver a má política ou habilitar a discussão de diferentes alternativas; c) influência sobre a política, dando suporte à construção de pressão sobre uma mudança específica na política; e, finalmente, d) mudança real na política, levando, eventualmente, a transformações na política. A mudança de política raramente é um processo linear e rápido. Ela é mais o resultado de um processo conta-gotas desde a identificação de problemas a resolver, a fazer campanha sobre isso e exercer pressão no tempo certo. O papel das petições ilustra de diversas maneiras esse processo, mas elas também se enquadram em áreas mais amplas relacionadas à legitimação de uma política, como educação.

Conectado aos papéis desempenhados pelos sistemas de petições, um tipo deve se diferenciar dos demais. Conforme dito anteriormente, as petições se desenvolveram amplamente, desde solicitações para tratar de queixas pessoais até solicitações para tratar de questões de interesse público. Atualmente, assuntos de natureza pessoal tendem a se enquadrar nos sistemas de ouvidoria, ou, como no caso do Reino Unido, são frequentemente encaminhados de eleitores a parlamentares: grande parte do trabalho dos membros do parlamento britânico podem ser vistas como uma tentativa de solucionar queixas pessoais. A diferença entre uma questão pública e uma questão pessoal é, entretanto, normalmente obscura e as demandas podem, na verdade, se enquadrar em vários sistemas. Isso é particularmente relevante no caso do sistema de petições do *Bundestag* alemão. Na falta de uma ouvidoria, esse sistema abrange ambos assuntos de *res privata* (i.e., questões relativas a queixas pessoais) e *res publica* (i.e., questões de interesse público), com cada um deles tendo diferentes métodos para ser considerados, desde 2005 (SAALFELD; DOBMEIER, 2012; RIEHM *et al.*, 2014).

Conforme vimos acima, as petições também tendem historicamente a se mover de questões jurídicas-legais para questões políticas. As petições no Reino Unido, por sua vez, se tornam mais claramente mecanismos para ativismo político a partir do século XVII. Porém, dentro desse grupo, também é possível identificar várias categorias para diferenciar tipos de petições. O Quadro 2, abaixo, identifica esses tipos, de acordo com as ações almeçadas pelas petições e pelas questões a que se relacionam. Esses tipos não são mutuamente exclusivos; pelo contrário, por exemplo, uma petição solicitando o restabelecimento de bolsas para enfermeiras do sistema nacional de saúde britânico pode ser qualquer um dos tipos seguintes: político-partidária, pública, de protesto, substantiva. Uma petição pedindo que todas as crianças abaixo de 5 anos sejam vacinadas contra Meningite é claramente específica, nacional e substantiva.

Quadro 2: Tipos de petições

Tipo	Foco da petição
Jurídico-legal	Está relacionada a uma questão jurídico-legal, e pode precisar se endereçar às Cortes superiores ou, no mínimo, envolver uma iniciativa de diligência conciliatória;
Político-partidária	Tem a ver com questões que dividem partidos políticos e pode ser parte de um manifesto de um Partido ou constituir uma parte importante de seu programa político;
Genérica	Não identifica uma causa específica a ser endereçada e pode frequentemente constituir o estabelecimento de um princípio;
Específica	Identifica uma causa específica, quase sempre apontando uma ação específica para remediar a situação;
Privada	Relaciona-se a uma questão pessoal, muitas vezes circunstâncias específicas ou um incidente específico vivenciado pela pessoa que criou a petição ou alguém muito próximo a ela;
Pública	Está conectada a questões que afetam o público em geral;
Nacional	Apresenta questões que afetam o país inteiro, ou sua vasta maioria;
Local	Apresenta uma questão local relevante apenas para determinada localidade;
De protesto	Objetiva, principalmente, mostrar insatisfação com uma situação particular, como uma ação ou política de governo, muitas vezes tomando a forma de um estatuto mais que a identificação de uma ação para remediar a questão, referindo-se a situações não recorrentes ou temporárias, e/ou sendo reativo a eventos específicos;

Continua

Tipo	Foco da petição
Substantiva	Tem por foco resolver uma questão ou, pelo menos, fazer progressos na resolução desse problema, o que se refere a questões sobre as quais o criador da petição tem opiniões muito fortes. Ou, ainda, porque essa é uma questão que afeta sua vida pessoal, ou porque se relaciona com questões de princípio sobre a qual quem apresenta a petição se sente muito forte, muitas vezes se referindo a questões de longo termo;
"Grito de Socorro"	Tem por objetivo denunciar uma situação sentida como grave injustiça, mas sem identificar um caminho para remediar a situação, frequentemente porque a situação já aconteceu e não pode ser remediada e/ou porque a autoridade para a qual a petição é endereçada não tem poder sobre aquela questão.

Fonte: Elaboração própria.

Identificar diferentes tipos de petição ajuda a tornar mais nítidos os diferentes propósitos inerentes à atividade de apresentar petições, assim como fomenta nossa compreensão dos papéis desempenhados por esses mecanismos.

Até que ponto os sistemas de e-Petições estão desempenhando esses papéis depende dos processos que dão suporte a elas. Uma e-Petição pode exercer melhor uma função de fiscalização se estiver integrada em um processo em que os parlamentares a analisem diretamente. Ou, como no sistema britânico, se eles estiverem debatendo as questões expostas em uma petição, enquanto os ministros têm que apresentar uma resposta formal. Esse é o processo que faz o papel da fiscalização se materializar; logo, sem ele, esse papel não poderia emergir.

6 Considerações finais

Este capítulo desenvolveu uma reflexão sobre os papéis desempenhados pelas e-Petições nos parlamentos. Frequentemente tomadas como apenas mais uma ferramenta de e-Democracia, há, de fato, uma longa história e conhecimento de práticas desses dispositivos. As petições não são um fenômeno novo: elas têm séculos de existência e precedem mesmo os regimes democráticos. No entanto, a forma eletrônica das petições trouxe novas oportunidades e potencial para esse mecanismo. Por meio dessa forma online, há uma maior capacidade de disseminação, mobilização e participação, e, com isso, emergem seus outros papéis, que conectam construção de política pública e fiscalização.

O capítulo desenvolveu uma visão geral acerca do desenvolvimento histórico das petições, para esboçar as consequências potenciais das e-Petições. Tivemos por foco, especificamente, as e-Petições aos parlamentos, demonstrando os desafios da implementação que esse mecanismo democrático digital trouxe às referidas instituições representativas, inapropriadas ao digital, devido a sua natureza e suas características. Isso explica o tardio e frequentemente inadequado desenvolvimento das e-Petições nos parlamentos.

E-Petições para os parlamentos são simplesmente uma adaptação dos tradicionais sistemas de petições em papel que existiram por séculos, em uma expressão online. Quando essa conversão foi feita, sem pensar nas especificidades do online, sem qualquer reflexão acerca dos processos conectando a submissão online, os sistemas não se aproveitaram ao máximo do que o digital tem a oferecer. Os lugares onde os legislativos pensaram melhor a partir desse potencial, desenvolvendo novos sistemas que se aproveitavam melhor das potencialidades da comunicação digital, são onde encontramos os mais efetivos sistemas de e-Petições. Aquele pertencente à Casa dos Comuns britânica, desde 2015, é claramente um desses exemplos, o que ocorre porque, ao passo que ela manteve seu antigo sistema, por séculos, de petições em papel, também desenvolveu um sistema completamente novo, com processos adaptados para considerar petições online. O que funciona aqui não é o fato de ser online ou novo, mas simplesmente que os referidos processos integram a consideração de e-Petições no processo formal do parlamento. Isso é o que leva as e-Petições a atingir seus papéis potenciais.

Referências

ABREU, C. *Popular Participation in the Brazilian House of Representatives: the experience of the Committee for Participatory Legislation*, Birmingham University, MA Dissertation, 2007.

ARNOLD, J.R. Parliaments and Citizens in Latin America. *The Journal of Legislative Studies*, 18(3/4), 2012, p. 441-462.

ARTER, D. The Finnish Eduskunta: Still the Nordic ‘Vatican’? *The Journal of Legislative Studies*, 18(3/4), 2012, p. 275-293.

AZEVEDO-HARDMAN, E. Parliaments and Citizens in Sub-Saharan Africa. *The Journal of Legislative Studies*, 18(3/4), 2012, p. 419-440.

BOCHEL, C. Different dimensions of voice and influence in the Scottish Parliament and the National Assembly for Wales. *Social Policy and Administration*, 46(2), 2012, p.142–60.

CAIN, B.; DALTON, R.; SCARROW, S. (Orgs.). *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*. Oxford, Oxford University Press, 2003.

CARMAN, C. *The Assessment of the Scottish Parliament's Public Petitions System 1999–2006*. Edinburgh: Scottish Parliament Information Centre for the Public Petitions Committee, 2006. <http://archive.scottish.parliament.uk/business/committees/petitions/reports-06/pur06-PPS-assessment-01.htm>.

_____. The Process if the Reality: perceptions of procedural fairness and participatory democracy. *Political Studies*, 58 (4), 2010, pp.731-751.

CARPENTER, D. Recruitment by petition: American antislavery, French protestantism, English suppression. *Perspectives on Politics*, 14(3), 2016, p.700–23.

CHANGE.ORG. *Change.org Impact Report 2018*, 2019. Disponível em: https://static.change.org/brand-pages/impact/reports/2019/change.org_Impact_Report_english_FINAL.pdf

CHASE, M. What did Chartism petition for? Mass Petitions in the British Movement for Democracy. *Social Science History*, 43 (3), 2019. p. 531-551.

CONNOLLY, S. Petitioning in the Ancient World. In ORMROD, M., DODD, G; MUSSON, A. (eds) *Medieval Petitions – grace and grievance*, York, York University press, pp. 47-63, 2009.

COSTA, O., LEFÉBURE, P., ROZENBERG, Olivier, SCHNATTERER, T. AND KERROUCHE, E. Far Away, So Close: Parliament and Citizens in France. *The Journal of Legislative Studies*, 18(3/4), 2013, p. 294-313.

DODD, G. *Justice and Grace: private petitioning and the English Parliament in the Late Middle Ages*. Oxford, Oxford University Press, 2007.

ESCHER, Tom; RIEHM, U. Petitioning the German Bundestag: Political Equality and the Role of the Internet. *Parliamentary Affairs*, 70(1), 2017, p.132-154.

EUROPEAN PARLIAMENT. *The Right to Petition*. Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, 2015, PE.519.223.

HANSARD SOCIETY. *What next for e-petitions?* London: Hansard Society, 2012. Disponível em: https://assets.ctfassets.net/u1rlvbs33ri/4cT21Ncc6kk8eWAAS-SA2eu/88137e59f4fa085075beefa6fe96b598/Publication__What-next-for-e-petitions-2012.pdf

HOUGH, R. Do Legislative Petitions Enhance the Relationship between Parliament and Citizen. *The Journal of Legislative Studies*, 18(3/4), 2012, p. 479-495.

LESTON-BANDEIRA, Cristina. The Impact of the Internet on Parliaments: a Legislative Studies Framework. *Parliamentary Affairs*, 60(4), 2007, p.655-674.

_____. Seven Reasons Why Parliaments struggle with Digital. *PSA Insight Plus Blog*, Political Studies Association, 2014. Disponível em: <https://www.psa.ac.uk/insight-plus/blog/seven-reasons-why-parliaments-struggle-digital>

_____. What is the Point of Petitions in British Politics? *LSE British Politics Blog*, 2017. Disponível em: <http://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/what-is-the-point-of-petitions/>

_____. Parliamentary petitions and public engagement: an empirical analysis of the role of e-petitions. *Policy & Politics*, 47(3), 2019, p.415-436.

LESTON-BANDEIRA, Cristina; TIBÚRCIO, Tiago. Developing Links Despite the Parties - Parliament and Citizens in Portugal. *The Journal of Legislative Studies*, 18(3/4), 2012, p. 384-402.

LEYS, C. Petitioning in the Nineteen and Twentieth Centuries. *Political Studies*, 3 (1), 1955, p.45-64.

LINDNER, R.; RIEHM, U. Broadening Participation Through e-Petitions? An Empirical Study of Petitions to the German Parliament. *Policy & Internet*, 3 (1): Article 4, 2011.

MARK, G. Vestigial Constitution: the history and significance of the right to petition. *Fordham Law Review*, 66, 1998.

MILLER, L. e-Petitions in Westminster: the way forward for democracy? *Parliamentary Affairs*, 62 (1), 2009, p.162-177.

MILLER, H. Popular Petitioning and the Corn Laws, 1833-46. *English Historical Review*, 127 (527), 2012, p.882-919.

ORMROD, M.; DODD, G.; MUSSON, A. (Orgs.). *Medieval Petitions – grace and grievance*, York, York University press, 2009.

ORMROD, M. Introduction: Medieval Petitions in Context. In: ORMROD, M., DODD, G.; MUSSON, A. (Orgs.). *Medieval Petitions – grace and grievance*. York: York University Press, 2009, p. 1-11.

STANDING COMMITTEE ON PROCEDURE AND PUBLIC AFFAIRS. *Seventh Five Report – Approval and Updating of the House of Commons Electronic Petitions System*, House of Commons of Canada, 2017. Disponível em: <https://www.ourcommons.ca/DocumentViewer/en/42-1/PROC/report-75/>

RHEINGOLD, H. *The Virtual Community Finding Connection in a Computerized World*. London: Seeker & Warburg, 1993.

RIEHM, U., BÖHLE, K.; LINDNER, R. *Electronic petitioning and modernization of petitioning systems in Europe*. Berlin: TAB—Office of Technology Assessment at the German Bundestag, 2014.

SAALFELD, T.; DOBMEIER, R. The Bundestag and German Citizens: more communication, growing distance. *The Journal of Legislative Studies*, 18(3/4), 2012, p. 314-333.

SCHWARTZ, Ed. *NetActivism: How Citizens Use the Internet*. Sebastapol, CA: Songline Studios, 1996.

TIBÚRCIO, Tiago. *O Direito de Petição perante a Assembleia da República*. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

WRIGHT, Scott. Populism and downing street petitions: connective action, hybridity, and the changing nature of organising. *Political Communication*, 32, 2015, p.414–33.

Capítulo 9

Robôs Políticos: Como a Inteligência Artificial pode Facilitar a Interação entre Cidadãos e Parlamentares

Cristiano Ferri de Faria

1 Introdução

Experimentos participativos em parlamentos têm sido desenvolvidos de maneira considerável. Há que se destacar pelo menos duas linhas principais. A primeira, cujo objetivo é mais institucional, reúne tentativas de consultas públicas, geralmente online, para o processo legislativo. A segunda diz respeito à interação entre parlamentar e cidadãos, ou seja, focada mais na atuação parlamentar individualizada. Neste capítulo, vamos explorar uma possibilidade nesta última.

Nos últimos anos, parlamentares têm intensificado bastante a interação em plataformas de mídias sociais, como Facebook e WhatsApp, usados, principalmente, como canais de publicidade e prestação de contas sobre o exercício parlamentar (BRAGA; ROCHA; VIEIRA, 2015).

Esse fenômeno tem mostrado, no entanto, a ocorrência de alguns efeitos colaterais. Uma vez que as interações também acontecem em canais tradicionais de interação (encontros presenciais nas ruas, reuniões no Estado, telefone) e em canais institucionais de parlamentos (e-mails, ouvidoria parlamentar, plataformas de participação digital), o aumento do custo de gestão desses canais por parte de gabinetes parlamentares é um dos efeitos colaterais mais aparentes¹.

O mecanismo de interação em mídias sociais depende, necessariamente, de postagem contínua de conteúdo, e isso vale também para a atuação

¹ Isso ficou bem evidente em oficina realizada por este autor com assessores parlamentares da Câmara dos Deputados. Os assessores foram convidados a responder a um survey, cujos resultados preliminares podem ser visualizados aqui: <http://bit.ly/2YbStBL>. Publicado em 03.12.19.

parlamentar. A preparação de conteúdo desses canais demanda formatos específicos, com formas de linguagem diversificadas. Um vídeo de 40 minutos discutindo política no YouTube não poderá ser publicado no Facebook, por exemplo, por ser considerado muito longo.

Além do problema do alto custo de gestão de canais de interação para políticos, os parlamentares enfrentam o desafio de lidar com notícias falsas (*fake news*), principalmente os mais famosos nas mídias sociais. Muitos deles têm de investir tempo e energia de sua equipe para monitorar *posts* de falas sem contexto, edições mal-intencionadas de vídeos e artigos com notícias falsas feitas por mídias de aluguel ou com viés ideológico radical, criadas com o intuito de prejudicar a imagem de políticos não alinhados com certas correntes ideológicas. Responder, esclarecer e disseminar suas versões demandam trabalho e custo extra de construção de conteúdo, design e divulgação.

A partir desse contexto complexo e diversificado de alto custo de gestão para a comunicação parlamentar, tornam-se atraentes as promessas de tecnologias como *Big Data* e Inteligência Artificial aplicadas à interação direta automatizada ou, em outras palavras, aos *chatbots*.

A experimentação de *chatbots* em governos com o objetivo de facilitar o atendimento ao cidadão está em franca ascensão. Por que não pensar, portanto, em sua aplicação para parlamentos também? Neste capítulo, avaliamos suas potencialidades e restrições no que tange à comunicação entre parlamentar e cidadão, a partir de um experimento realizado pelo Laboratório Hacker da Câmara dos Deputados brasileira.

A questão de pesquisa que nos motiva aqui é se assistentes virtuais – um outro nome para *chatbots* – podem ser instrumentos facilitadores do engajamento direto do cidadão no mandato parlamentar.

2 O experimento: Me escuta, Deputado!

O objeto de análise para o estudo qualitativo é um experimento realizado pelo Laboratório Hacker da Câmara dos Deputados entre novembro de 2018 e março de 2019. Ele foi denominado pela própria equipe do Labhacker

de Miscuta, um trocadilho que simboliza uma espécie de apelo do cidadão para ser ouvido pelos parlamentares, ou seja, parte do princípio de realização de projetos focados no usuário, no caso, o cidadão.

O autor deste capítulo atuou como coordenador desse experimento, enquanto era lotado no Laboratório Hacker, órgão em que trabalhou entre 2013 a 2019². A avaliação que segue ocorreu, portanto, na condição de observador participante³.

Segundo o próprio portal do Labhacker, esse laboratório é:

[...] o laboratório de inovação cidadã da Câmara dos Deputados e atua em três temas – transparência, participação e cidadania – com projetos colaborativos e experimentais. O laboratório também tem o objetivo de articular uma rede entre parlamentares, servidores públicos, hackers cívicos e sociedade civil que contribua para a cultura da transparência e da participação social por meio da gestão de dados públicos.⁴

Os processos de inovação do LabHacker da Câmara dos Deputados envolvem conceitos que costumam estar relacionados aos laboratórios de cidadania, dentre eles, fracasso e experimentação (FARIA; SANTOS, 2019), ou seja, promovem-se diversos experimentos para se testar o que pode funcionar melhor para fins de inovação. Como muitos desses processos de inovação podem ser caros e complexos, o método experimental é uma estratégia de testar determinada possibilidade em pequena escala, avaliar sua eficiência e evoluir o experimento de forma gradativa até o ponto de consolidação na instituição.

Assim, em tese, evitam-se gastos desnecessários de altas quantias em projetos grandes com anos de duração, mas cuja solução escolhida não garante ser necessariamente eficaz de maneira corporativa. Pelo método de

2 No momento de redação deste capítulo (julho/2019), este pesquisador não se encontrava mais lotado no Labhacker da Câmara dos Deputados.

3 Esse projeto contou com a coordenação deste autor e a participação efetiva de dois servidores do Labhacker, Luís Cláudio de Lima Nobre e Diego Cavalcanti Cunha, como colaboradores, que, portanto, foram entrevistados para esta pesquisa. O Diretor do Labhacker à época do experimento, o também servidor Paulo Henrique Araújo, exerceu a função de supervisão geral do projeto.

4 Disponível em: <http://labhackercd.leg.br/>. Último acesso em 19 de julho de 2019.

tentativa-erro e evolução incremental, com interação contínua de usuários, já se vai testando, desde a primeira versão, em apenas poucos meses da implementação do projeto.

Por isso, desenvolveu-se o experimento Miscuta, com custo baixo, sem a necessidade de contratação de mão-de-obra especializada, nem tecnologia específica. O primeiro passo foi o mapeamento de tecnologias de *chatbots* de órgãos públicos e privados para se conhecer o estado-da-arte no assunto, pelo menos no âmbito brasileiro, já que, como esse tipo de tecnologia implica a leitura de linguagem natural da língua portuguesa, tecnologias estrangeiras, a princípio, não seriam referências tão necessárias.

Em seguida, quatorze *chatbots* de órgãos públicos e privados brasileiros foram testados, entre eles aqueles do Ministério da Economia, do Tribunal de Contas da União, do Ministério da Cultura, da Prefeitura de Santo André, da ONG Comunitas, das Nações Unidas (UN Refugee Agency), da *startup* App Cívico (ferramenta Mandato Aberto), e de Casas Bahia, Magazine Luiza, Ponto Frio, Bradesco, Google, IBM e Banco do Brasil.

Após alguns experimentos com a ferramenta Mandato Aberto, conforme mencionado acima, para atender a parlamentares em sua interação com cidadãos, a equipe decidiu utilizar a tecnologia do *Dialogue Flow*, ferramenta de *chatbot* da empresa Google⁵. Em seguida, a equipe do experimento Miscuta conseguiu perguntas e respostas reais enviadas por parlamentares do Partido Social Democrático⁶, que aceitaram participar do projeto, de forma anônima.

A partir das perguntas e respostas coletadas de alguns parlamentares, a equipe envolvida no Miscuta precisou realizar o ‘mapeamento do diálogo’, ou seja, a organização do diálogo de maneira gráfica. Ao analisar tal conteúdo e a partir de *insights* dados por assessores de parlamentares que participaram das fases iniciais do projeto, pôde-se perceber que boa parte do diálogo entre

5 Luis Cláudio Nobre, o colaborador do Miscuta que trabalhou no mapeamento tecnológico defende que a ferramenta escolhida para o teste se destacou por atender melhor a critérios de eficiência e custo/benefício.

6 A escolha por deputados deste partido aconteceu de maneira aleatória, já que parlamentares e assessores se dispuseram a colaborar com o experimento, tendo em vista suas experiências passadas com o Labhacker. O laboratório possui uma rede de parlamentares, assessores, cidadãos e acadêmicos que, voluntariamente, contribuem com seus experimentos. Foram utilizadas respostas e perguntas de gabinetes de dois parlamentares desse Partido para a realização do experimento.

cidadão e parlamentar obedece a certos padrões, e poderia ser de certa forma modelável, conforme atestou Maria Carolina Lopes, assessora parlamentar da Liderança do PSD que auxiliou no processo.

É comum que cidadãos que manifestem interesse em dialogar com parlamentares façam perguntas frequentes, tais como: “Como o Senhor Parlamentar vai votar na reforma da previdência? Como votou no projeto de lei X? Quanto você gasta da cota parlamentar? Qual sua opinião sobre a legalização das drogas? Pode me arrumar um emprego? Consegue resolver um tal problema pessoal para mim (uma vaga em certa escola pública, uma consulta específica num hospital público etc.)?”.

Na iniciativa privada, já há especialistas em design de diálogo, uma nova competência que parece ser apreciada por empresas fornecedoras de serviços baseados em chatbots. A partir desse trabalho, foi possível passar para a próxima etapa, a curadoria de conteúdo.

Outra competência necessária que se verificou durante a implementação desse piloto foi a de ‘curadoria de conteúdo’. Isso quer dizer o seguinte: as respostas básicas a serem enviadas sobre os mais diversos assuntos para o cidadão devem ser preparadas (curadas) cuidadosamente para serem usadas de maneira automática em um assistente virtual parlamentar. Dessa forma, os colaboradores do experimento Miscuta tiveram o trabalho de preparar essas respostas em linguagem acessível ao cidadão, num formato dialógico.

Uma vez desenhado o diálogo e preparado o conteúdo das respostas, estava na hora de alimentar o *software* do *chatbot* (*Dialogue Flow*) com esse material e, ainda, correlacionar tais respostas às perguntas possíveis de serem feitas pelos cidadãos.

Essa forma de preparar o *chatbot* é denominada de aprendizagem supervisionada. Assim, o treinador de robôs vai ‘ensinando’ ao algoritmo, ou seja, alimentando o *software* com maneiras diferentes de se alcançar resultados similares em termos de diálogo. Em processos de aprendizagem de máquina mais avançados (menos supervisionados), a interferência humana será menor.

O Miscuta não foi testado numa interação real entre cidadãos e parlamentares, mas foi apresentado em reuniões com parlamentares, gestores públicos da Câmara e em eventos acadêmicos e técnicos sobre parlamento digital. A próxima fase desse experimento deve compreender testes com cidadãos.

No entanto, o objetivo deste capítulo é analisar essa primeira etapa do experimento, sem interação real ainda. O acompanhamento dos testes nos permitiu acessar uma série de informações fundamentais para a análise que se segue. Nessa avaliação, portanto, nossa preocupação é elencar os aspectos mais fundamentais de análise e tecer conclusões sobre alguns deles. Em alguns casos, não foi possível chegar a recomendações específicas, já que se demandariam níveis mais profundos de experimentação⁷.

3 Avaliação dos resultados

Por meio do experimento Miscuta do Labhacker da Câmara dos Deputados, vislumbramos algumas dimensões de análise para a aplicação de inteligência artificial em formato de *chatbot* para parlamentos, em especial para a relação entre parlamentar e cidadão durante o exercício do mandato. Em outras palavras, o experimento gerou diversos *inputs* sobre as questões que afetam ou deveriam afetar a implantação desse tipo de inovação em parlamentos, os quais expomos e analisamos a seguir.

O desenvolvimento de serviço de assistente virtual, com algum grau de inteligência artificial, para a interação entre parlamentar e cidadãos demanda a compreensão de cinco dimensões relevantes, a saber, a tecnologia, a governança, recursos humanos, ética e impacto na tomada de decisão. Não pretendemos ser exaustivos e conclusivos nessas dimensões, mas as cinco se mostram como pontos de partida essenciais para se entender a complexidade inicial de desenvolvimento e implementação deste tipo de inovação.

3.1 Tecnologia

Passamos a destacar aqui alguns elementos que compõe a questão tecnológica, já que tal dimensão se mostra evidentemente como uma das mais relevantes.

⁷ O autor gravou um vídeo demonstrativo do experimento em ação para facilitar a sua compreensão, que pode ser acessado no respectivo link: <https://youtu.be/2Ze-FaZMgv8>. Publicado em 02 de dezembro de 2019

3.1.1 Tipo e intensidade de inteligência artificial

A inteligência artificial pode ser desenvolvida em vários níveis de autonomia no que diz respeito à máquina. O primeiro nível é o que se chama de aprendizagem supervisionada, com alto grau de controle humano sobre todo o processo de construção do conjunto de conteúdos que vai compor a base de dados para o *chatbot* (TEGMARK, 2018).

Há questões muito delicadas em relação à comunicação parlamentar com a sociedade, principalmente com cuidados relativos a vieses, preconceitos e outras distorções que possam gerar problemas de comunicação com certos grupos ou minorias.

A experiência piloto que a Microsoft realizou de um robô no Twitter que desenvolveu uma “personalidade” racista simboliza um problema a ser evitado na comunicação parlamentar automatizável⁸. Nesse caso, houve pouca supervisão do aprendizado de máquina do robô. Por isso, recomenda-se um longo período de aprendizagem supervisionada antes de se começar a progressão natural para um estágio menos supervisionado. Restou indefinido para esta pesquisa avaliar a possibilidade de aprendizagem não supervisionada, mais conhecida como *machine learning* em modo pleno para os fins a que se destina o projeto em questão no futuro.

Para isso acontecer, será imperiosa a elaboração de algoritmos sofisticados e auditáveis que tenham a capacidade de ‘compreender’ diversas formas de falar, sotaques, regionalismos e erros de português. Assim, o robô vai poder identificar a linguagem do cidadão, independentemente da sua localização, do nível de escolaridade e da sua condição econômica ou social, e considerando as diferenças vocabulares entre as diversas regiões brasileiras.

3.1.2 Implementação

Como esta tecnologia e seus impactos políticos, sociais e de outra ordem não são visivelmente avaliáveis em médio e longo prazo, mostrou-se ser imprescindível que sua implementação ocorra por meio do método experimental, na base em tentativa-e-erro, de maneira contínua.

8 O Tai, perfil de inteligência artificial criado pela Microsoft para interagir com adolescentes nas redes sociais, foi tirado do ar menos de 24 horas depois de ser ativado. O robô passou a reproduzir mensagens racistas e outros elementos negativos em poucas horas de interação com trolls da internet.

Assim, com metodologia ágil, equipes poderão desenvolver pilotos e experimentos subsequentes, em ciclos pequenos de formulação, teste e avaliação, assim como ocorreu com o *Miscuta*. A manutenção deste modelo de ciclos rápidos de desenvolvimento e interação tende a gerar *insights* de forma mais dinâmica e segura, a fim de evitar problemas de baixa funcionalidade no futuro.

É o tipo de problemática que abarca muitas variáveis dinâmicas. E nesse tipo de contexto, que envolve alta tecnologia incipiente, formas incrementais e ágeis de desenvolvimento se mostram mais eficientes do que processos longos de planejamento e execução (NARAYAN 2015; SPANÓ, 2018). As variedades de formas de conversas, com sotaques e regionalismos, que podem ocorrer entre cidadãos e parlamentares, bem como as diversas maneiras de fazer e comunicar política por parte dos parlamentares são alguns dos elementos que compõem essa complexidade.

3.1.3 Desenvolvimento

Como desenvolver inovação em órgãos públicos? Um dos pontos mais controvertidos, atualmente, em organizações públicas é o desenvolvimento de projetos inovadores que demandem alta carga de tecnologia, como no caso em questão. O experimento em análise evidenciou esse desafio, que tem sido bem comum em outros casos, tendo em vista a seguinte tensão: em havendo equipes tecnológicas capazes no órgão público, deve-se desenvolver internamente ou contratar-se externamente? Esse é o caso da Câmara dos Deputados que congrega cerca de 400 pessoas no seu setor de tecnologia⁹.

Essa tem sido uma questão corriqueira em discussões sobre a viabilização e escala de inovação na área pública, já que os times tecnológicos sofrem pressão muito grande de atendimento de uma demanda cada vez mais crescente por inovação. Essas equipes estão sempre assoberbadas de solicitações e gastam muito do seu tempo e energia mantendo e aperfeiçoando sistemas tecnológicos antigos.

Considerando o primeiro caminho, o do desenvolvimento interno, há um custo grande no desenvolvimento de inovação com base em novas tecnologias, como inteligência artificial, por dois motivos: depende de capacitação

⁹ Sendo 262 funcionários terceirizados e 134 servidores efetivos, segundo informação do próprio Departamento de Inovação e Tecnologia da Câmara dos Deputados em 24 de julho de 2019.

intensa e incessante de seus recursos humanos, além de demandar o método experimental, como abordamos anteriormente. Assim, os resultados podem demorar a vir e não são garantidos.

A outra solução natural seria a contratação externa de empresas especializadas para a prestação do serviço. Nessa hipótese, surgem outros dilemas. A definição dos requisitos para a contratação é tarefa também que demanda certa especialização. Assim, o custo de aprendizagem se mantém para esta hipótese também.

Outro problema: a contratação tende a ser complexa de qualquer maneira já que se tratam de inovações ainda embrionárias e cuja mensuração de resultado está em construção (SPANÓ, 2018). Além disso, há sempre o desafio na área pública se a melhor solução é a contratação de grandes empresas de tecnologia (as chamadas *big techs*, tais como a Microsoft, IBM, Amazon, Google) ou de pequenas empresas especializadas, a exemplo das *govtechs*, as *startups* dedicadas a gerar serviços e produtos para governos, ou para resolver problemas relacionados à área pública.

O principal desafio é o fato de que tais inovações demandam longo período de laboratório, de experimentação para acontecer de forma minimamente viável. Consequentemente, a contratação de empresas para a prestação de serviços de inovação também esbarra no problema próprio da legislação brasileira sobre contratação para a administração pública.

Como os processos de inovação, principalmente praticados no mercado, dependem de experimentação contínua, metodologia ágil, ciclos curtos de tentativa e erro, aperfeiçoamento incremental e contínuo, a possível contratação de um determinado serviço com essas características é muito dificultada pelo modelo legal de contratação de tecnologia, principalmente amparado pela Lei de Licitações (Lei n.8666/1993).

Não obstante, vale destacar o novo marco legal relativo à Lei de Inovação (Lei n.10973/2004), que desenvolveu o conceito de ‘encomendas tecnológicas’ no seu artigo 20, ação que nunca havia sido realizada. De acordo com o texto da lei, órgãos e entidades da administração pública estão aptos a contratar empresas ou consórcios de empresas para a realização de atividades de pesquisa e desenvolvimento, que envolvam risco tecnológico, para solução de problemas técnicos específicos ou para obter um produto ou processo inovador.

Um dos pontos mais inovadores da Lei é a não punição das empresas contratadas em caso de fracasso do projeto, isto é, considera, pelo menos em tese, a necessidade própria dos processos de inovação de que a falha é parte natural e até necessária para se chegar ao sucesso da implementação de um projeto de inovação.

Esse dispositivo foi criado para atender a fins diversos de contratação de produtos e serviços de inovação, por isso apelidado de Lei da Inovação. Entretanto, pelo menos até o momento em que este artigo foi escrito¹⁰, há ainda muitas reticências por parte da área pública em utilizar os mecanismos de contratação da nova lei.

3.1.4 Requisitos do Algoritmo

Este item de análise está muito associado ao anterior, referente ao desenvolvimento da tecnologia. Se estamos abordando aqui o desenvolvimento ou contratação de tecnologia de *chatbot*, é imperioso pensar sobre os requisitos de formação desse software. Em outras palavras, essa tecnologia implica um código de software, que compreende um algoritmo, ou seja, um conjunto de instruções automatizadas e sequenciais com o objetivo de se alcançar determinado resultado desejado.

No que diz respeito à coisa pública, alguns princípios precisam ser atendidos em qualquer código desenvolvido ou contratado pela administração pública, tendo em vista a necessidade incessante de se atender ao interesse público maior.

A realização do experimento Miscuta permitiu o levantamento de uma série de questões relativas aos requisitos do código. Deverá o código ser desenvolvido ou contratado em *open source*, isto é, em código que possa ser livremente publicado, usado e modificado por terceiros, para fins comerciais ou não? Estamos abordando aqui as questões de direitos autorais do código.

Em caso de contratação, poderá a empresa contratada alegar inviabilidade de prestação do serviço de apresentação de um código *open source*, ou de dar transparência ao seu código, pois isso pode prejudicar o seu negócio e o exercício livre da concorrência?

¹⁰ Em julho de 2019.

É natural que uma empresa pretenda se destacar em relação à concorrência e não ser copiada, assim como é natural sua vontade de vender o mesmo *software* para outros órgãos públicos. Esta é uma forma de rentabilizar um produto que teve custo alto de desenvolvimento. Será isso viável no caso em questão? Ou a possível exigência de que o código do software seja aberto poderá onerar mais ainda o custo a ser pago pelo poder público?

Outra questão diz respeito à transparência e à possibilidade de auditar o código. Se o código não puder ser publicado e disponibilizado com ampla transparência, que tipo de protocolo deve ser criado para sua auditoria, isto é, para que os órgãos de controle possam verificar os fins a que se destinou, por exemplo, se há determinados vieses que favoreçam certos grupos de pressão no processo legislativo?

Os órgãos de controle estão tecnicamente preparados para esse tipo de auditoria, ou seja, auditoria de *softwares* complexos? Em que medida o controle social também encontrará dificuldades para contribuir com o processo de aferição de qualidade e idoneidade? Essas são questões cruciais que permeiam o desenvolvimento do Miscuta e que devem ser debatidas nos próximos anos.

3.2 Recursos Humanos

Ao se construir a experiência Miscuta, verificou-se a necessidade de novas competências a serem realizadas por aqueles que operam (ou deverão operar) esse tipo de iniciativa. Desenho de diálogo entre cidadão e parlamentar, curadoria de conteúdo das respostas de parlamentares, treinamento ou preparação de robô e supervisão de algoritmo são algumas dessas competências mapeadas por meio do experimento, conforme abordamos anteriormente.

Os colaboradores do piloto aprenderam a realizar tais atividades como requisitos essenciais para que o *chatbot* funcionasse minimamente bem. O que decorre dessa experiência de trabalho é a necessidade evidente de que tais funções sejam exercidas por equipes multidisciplinares, que agreguem capacidades variadas de comunicação, tecnologia, *design*, participação social, administração de dados, processo legislativo e, claro, conhecimento de política.

Um deles, Luis Cláudio Nobre, ressaltou como restou evidente a necessidade de se investir em competências novas na instituição legislativa para realização desse trabalho. Nobre destaca, ainda, o grau de desafio para formação, redefinição de processos de trabalho e organização de equipes na burocracia para tal fim. Por outro lado, Diego Cunha, outro colaborador do Miscuta, alega que não estava ainda convencido dessas necessidades diante de suas dúvidas em relação ao propósito do experimento e das potencialidades do projeto no futuro.

Não obstante, o desenvolvimento de capacidade em inteligência artificial (IA), em especial em aprendizado de máquina, o grau mais avançado em que a IA se manifesta, se mostrou imprescindível. Para isso, não importa se o modelo de tecnologia a ser utilizado, seja por vias de desenvolvimento interno próprio, ou a contratação externa, o domínio do conhecimento em IA deve ser algo a ser investido para membros do corpo funcional de parlamentos que pretendem oferecer esse tipo de serviço de automação.

Aliado a isso, até como parte do processo de IA, deriva a necessidade de conhecimento em ciência de dados. É praticamente impossível pensar em inteligência artificial sem a utilização de grandes quantidades de dados (*Big Data*). A partir do Miscuta, foi possível identificar basicamente duas fontes de dados importantes para que o *chatbot* funcione minimamente de maneira eficiente.

A primeira fonte de dados advém das respostas elaboradas pelos parlamentares e suas equipes. São conteúdos relativos a suas opiniões sobre os temas legislativos, agenda parlamentar, e outros assuntos sobre o dia-a-dia do parlamentar.

A outra fonte de conteúdo decorre dos dados já disponibilizados em formato aberto – e, portanto, estruturados em APIs no portal da Câmara. Esses são dados referentes à atuação parlamentar, como votos, discursos, proposições, emendas e destaques apresentados, além de outros dados relativos ao uso dos recursos de que dispõem os parlamentares para o exercício do mandato. A gestão desses últimos implica em conhecimento em ciência de dados.

3.3 Governança

Segundo o *International Bureau of Education* da Unesco, governança “representa normas, valores e regras do jogo por meio do qual a coisa pública é gerenciada de modo transparente, participativo, inclusivo e responsivo” (tradução nossa)¹¹. Usaremos o conceito de governança, aqui, numa perspectiva corporativa, tendo em vista o conjunto de regras em vigor, ou que devem ser criadas, para reger um processo de inovação como este em análise. Nessa perspectiva, governança também abrange a forma como a instituição pública se organiza administrativamente em relação a esse processo.

3.3.1 De dados

Um dos primeiros elementos seria a da governança dos dados relativos ao *chatbot*. Como serão administrados tais dados? A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018), com alguns artigos em vigor desde dezembro de 2018, prima pelo cuidado com o uso, manejo, compartilhamento de dados que possam afetar a privacidade do cidadão.

É possibilidade bem latente que uma ferramenta *chatbot* para interação parlamentar estimule a produção de grande quantidade de dados referentes aos cidadãos que participarem, como temas de políticas públicas de preferência, horários de picos de interação, localização, afiliação profissional. Esses são exemplos de dados que poderão nutrir os computadores da Câmara dos Deputados.

Como gerir esses dados? O que poderá ou deverá ser compartilhado publicamente? E o que não poderá ou deverá ser? Haverá informações muito estratégicas sobre como os cidadãos brasileiros interagem com o parlamento sobre políticas públicas. Elas são informações e dados de interesse público? Quais desses dados? Há dados sensíveis, ou de cunho pessoal, tais como CPF e e-mails?

A segurança com que os dados serão armazenados também é essencial para esta análise. Afinal, órgãos públicos têm sido cada vez mais hackeados, resultando em vazamento de dados sensíveis de cidadãos, ou em falha de serviços públicos digitais. Assim, perguntas estratégicas devem ser respondidas nessa linha.

11 “... represents the norms, values and rules of the game through which public affairs are managed in a manner that is transparent, participatory, inclusive and responsive”. Disponível em: <http://www.ibe.unesco.org/en/geqaf/technical-notes/concept-governance>. Acesso em 20 de julho de 2019.

Como serão armazenados esses dados? Essa armazenagem será terceirizada para uma empresa contratada para isso? Ou a própria instituição pública cuidará disso? Qual é o custo para esse tipo de serviço? Órgãos públicos com menos recursos terão condições de proteger seus dados? Será utilizado o sistema de armazenamento em nuvem?

Essas são questões fundamentais no que diz respeito ao processo de governança dos dados decorrentes da interação no *chatbot* parlamentar. Além de já estarem colocadas aos atuais canais institucionais próprios de parlamentos, a exemplo do Portal e-Democracia da Câmara dos Deputados e do Portal e-Cidadania do Senado Federal, tais interrogações também serão relevantes em relação aos novos canais a serem criados, como os *chatbots*.

3.3.2 Órgãos, competências e processos

Como enfatizamos em relação a recursos humanos, novas competências são necessárias. Pelo que pudemos observar, equipes multidisciplinares, como os servidores do Labhacker que trabalharam no Miscuta, tendem a lidar com atividades complexas com mais familiaridade. Por outro lado, o modelo hierárquico, weberiano, por meio de divisões departamentais, pode ser um problema para boa governança desse tipo de processo.

No caso da Câmara dos Deputados, o trabalho se organiza em departamentos com competências relativamente bem definidas com claras divisões entre as áreas de comunicação, informação, tecnologia e negócios.

A criação e manutenção de uma inovação como esta, referente ao uso de *chatbots* para a interface entre cidadão e parlamentar, deve implicar em uma série de novas funções com equipes multidisciplinares para lidar com novos processos de trabalho. E no caso em questão, são atividades complexas que exigem equipes preparadas de maneira abrangente e diversificada, compondo antigas competências (comunicação simples) com novas habilidades (como *design* de diálogos).

Desse modo, curadoria de conteúdo, design de diálogo, treinamento de robôs, supervisão de algoritmo e outras são novas funções que demandam profissionais com habilidades de comunicação digital, moderação de redes, tecnologia, política e processo legislativo, para citar algumas. Contudo, de forma

geral, os comunicadores estão separados dos tecnólogos, que estão separados dos juristas, que estão separados dos especialistas em gestão da informação na Câmara dos Deputados.

Assim, alguns órgãos públicos que têm testado modelos organizacionais mais inovadores se destacam em busca de formas mais eficientes de atacar problemas complexos. Por exemplo, a Secretaria de Governo Digital, do Ministério da Economia do Poder Executivo Federal brasileiro, é organizada em departamentos que possuem competências não muito comuns em órgãos públicos, tais como o Departamento de Experiência do Usuário de Serviços Públicos, Departamento de Governança de Dados e Informações e Departamento de Operações Compartilhadas¹².

Algumas características similares têm marcado novas formas de organização: multidisciplinariedade nas equipes, metodologia ágil, trabalho otimizado em nuvem, liderança como valor para todos os membros da equipe, forma de pensar e agir voltada para inovação, entre outros. A maneira como a burocracia se organiza será crucial para o sucesso da implantação e manutenção de processos novos de trabalho, como este do assistente virtual de parlamentares.

3.3.3 Regulação

Esse tipo de inovação abrange o dilema próprio dos órgãos reguladores em relação a inovações disruptivas. Em que medida se deve regular ou não um processo de inovação? Por um lado, a regulação excessiva pode ‘sufocar’ o processo crescente de inovação, principalmente quando ainda não está consolidado. Por outro, a falta total de regulação pode gerar problemas também.

Na literatura sobre governo experimental, tem-se visto as diversas vantagens para governos de incorporar práticas de laboratórios de inovação, como a execução de pilotos, ciclos rápidos de desenvolvimento, iteração imediata e constante com o usuário (cidadão, no caso) (ACEVEDO; NASSEN, 2016). No entanto, o processo de experimentação deve ter um limite até sua mínima consolidação.

¹² De acordo com o que dispõe o Decreto n. 9745 de 2019.

Afinal, uma regulação mínima pode impulsionar e consolidar inovações, principalmente aquelas que enfrentam muitas resistências no começo. Podemos pensar, portanto, em um trinômio sequencial: experimentação constante, consolidação provisória, regulação mínima. Resta saber qual a medida ideal para que a Câmara dos Deputados, assim como qualquer outro legislativo com objetivos similares, regule minimamente um *chatbot* parlamentar.

3.4 Ética

Por se tratarem de assuntos relativos a dados sobre a cidadania e por implicar uma interação entre parlamentar e cidadão com algum grau de potencial impacto em tomadas de decisão legislativa, a ideia de um *chatbot* inteligente deve ater-se a alguns preceitos éticos que pudemos identificar.

Primeiramente, como será desenvolvido ou contratado o algoritmo do *chatbot*? Conforme abordamos no item referente à tecnologia, o algoritmo será auditável? Deverá ser totalmente transparente, ou seja, qualquer cidadão ou interessado poderá ler e analisar o código da tecnologia? Em caso de problemas que afetem o processo democrático, por exemplo, quem deve ser responsabilizado por consequências decorrentes de código? (BOSTROM; YUDKOWSKY, 2011; DONEDA; ALMEIDA, 2016; MAGRANI, 2019).

Ou, essa tecnologia poderá gerar efeitos negativos para o processo de interação parlamentar? Por exemplo, ao saber como um *chatbot* funciona, grupos de interesse podem se aproveitar melhor desse tipo de interação para tomar conta da conversa, em detrimento de outros grupos menos hábeis digitalmente? O seu algoritmo pode abrigar determinado viés favorável ou negativo à participação de certo grupo de interesse?

Experiências diversas evidenciam o grande perigo do aprendizado de máquina não supervisionado, já que *chatbots* inteligentes têm se mostrado vulneráveis a aprendizados de vieses de grupos racistas, xenófobos e misóginos, como foi o caso do Twitter TAI da Microsoft.

Obviamente, essa deve ser uma preocupação prioritária para os desenvolvedores de *chatbots* em arenas legislativas já que, em princípio, discussões legislativas devem ser abertas e acessíveis a todos os grupos de interesse e, assim, privilegiar determinados grupos em detrimento de outros.

Magrani sintetiza bem a problemática explorada pela doutrina atual sobre os potenciais efeitos nocivos da falta de transparência de algoritmos que afetam nossa vida:

Um dos principais temas levantados pela doutrina quando se fala de governança consiste na opacidade dos algoritmos. O problema da opacidade se relaciona à dificuldade de decodificar o resultado gerado pelo algoritmo. Isto porque a inabilidade humana para decodificar o resultado de algoritmos pode criar problemas quando eles são usados para tomar decisões importantes que afetem nossas vidas. Assim, tem se falado na necessidade de haver maior transparência, o que poderia ser obtido por meio da regulação. (MAGRANI, 2019, p.206).

3.4.1 Inovação aberta

Tendo em vista todos esses cuidados fundamentais quanto à transparência do algoritmo e da criação de uma governança ética e eficiente, mostra-se também relevante ressaltar a forma de desenvolvimento dessa inovação. Por isso, consideramos importante discutir o modelo de inovação aberta como requisito importante, talvez essencial, para o desenvolvimento desse tipo de inovação.

Segundo Henry Chesbrough (2003, p. 1, tradução nossa), possível criador da expressão “inovação aberta”, essa inovação é “a geração propositada de fluxos de conhecimento para fins de aceleração do processo de inovação interna, e expansão de mercados para uso externo dessas inovações”¹³. Adaptado à esfera pública, o termo diz respeito principalmente à iniciativa de equipes de gestores e servidores públicos no desenvolvimento de projetos de inovação com a participação de atores e entidades externas ao Estado.

Assim, por que o trabalho em rede pode agregar bastante valor neste tipo de projeto? Primeiramente, pela possibilidade de se contar com inovadores de diversas áreas fundamentais que podem colaborar com tecnologia, governança, comunicação, entre outros.

13 "the use of purposive inflows and outflows of knowledge to accelerate internal innovation, and expand the markets for external use of innovation" (CHESBROUGH, 2003, p. 1)

Como o projeto envolve questões pioneiras sobre transparência, ética e *accountability*, é fundamental também a participação e o acompanhamento por especialistas da academia e da sociedade civil, pois isso auxilia na garantia de mais legitimidade, eficiência e transparência ao desenvolvimento. Ainda, esse envolvimento serve como blindagem para possíveis interferências políticas despropositadas ou falhas técnicas cruciais.

3.5 Impacto na tomada de decisão

Não poderia faltar nesta análise a observação quanto à efetividade desse tipo de projeto experimental. O que se pretende nesta seção é compreender a forma de avaliação do impacto real no trabalho legislativo. O principal motivador da criação do Projeto Miscuta é a hipótese de que facilitar a interação entre cidadão e parlamentar por meio de processos automatizados pode gerar efeitos positivos em relação ao nível de confiança da população sobre o parlamento, à transparência da atuação parlamentar e do processo legislativo, à qualidade das leis e ao acesso de grupos de interesse – principalmente alguns daqueles que têm menos acesso aos meios tradicionais de *lobby* – à tomada de decisão legislativa (e eventual influência).

E há, não obstante, desafio intrínseco ao processo de análise de efetividade desses motivadores. Nessa perspectiva, quais seriam os objetivos ao se instalar um processo permanente de interação entre parlamentar e cidadão, por meio da tecnologia de inteligência artificial aplicada a *chatbots*? De acordo com o que foi definido no grupo de trabalho do Miscuta, os objetivos mais imediatos foram a facilitação da interação entre cidadão e parlamentar, por meio da automação de diálogos, e a redução do custo de gestão dessa interação.

A quantidade de cidadãos que utilizarão o *chatbot*, o tempo de uso e a taxa de retorno (ou frequência) dos usuários são alguns indicadores iniciais elencados, que somente poderão ser aferidos em fases posteriores do experimento. A taxa de retorno prima pela quantidade de vezes que um usuário volta a usar o serviço de *chatbot*, já que pode ser um indicativo factível de mensuração de satisfação.

Em outras palavras, o cidadão não voltaria a “conversar” com um assistente virtual parlamentar caso não se sentisse minimamente atendido pelo

diálogo realizado anteriormente. Esses indicadores seriam formas mensuráveis de interação e engajamento. No entanto, apenas pesquisas mais aprofundadas com grupos focais e outras formas de avaliação qualitativa poderão trazer resultados mais substanciais sobre a relação entre a participação de cidadãos nesse tipo de canal e o nível de confiança nos mandatos e no parlamento.

A análise de impacto desse tipo de interação na elaboração de leis também é um desafio. Na verdade, se essas interações ocorrerem em larga escala e tiverem correlação com processos participativos digitais, como aqueles do Portal e-Democracia, talvez seja possível avaliar o impacto dessas interações na decisão final dos parlamentares. Também pesquisas qualitativas poderão viabilizar esse tipo de avaliação em algum nível.

Imaginemos que cidadãos possam emitir sua opinião sobre projetos de lei em processos de consulta pública facilitados por um diálogo em um *chatbot*. Por exemplo, o cidadão inicia a conversa num *chatbot* de parlamentar que ocupa a condição de relator de determinada proposição legislativa, ou seja, está encarregado de apresentar parecer sobre ela, com a sugestão ou não de alteração do texto. Esse parecer será depois deliberado em determinada comissão parlamentar e, geralmente, é uma referência importante para a decisão da comissão. Esse parlamentar poderá convidar o cidadão para que conheça o projeto de lei que relata e dê sua opinião sobre o texto. Ao apresentar críticas e sugestões durante o diálogo no *chatbot*, o cidadão contribui para um rol de outras opiniões emitidas por outros cidadãos.

Isso poderá compor um processo de consulta pública mediado por *chatbots* parlamentares com ideias e sugestões de cidadãos que a serem analisadas por parlamentares da comissão respectiva, em especial o próprio relator. Tais opiniões dos cidadãos que participaram disso podem gerar efeitos na tomada de decisão da Comissão.

4 Considerações finais

Analisamos neste capítulo um experimento de tecnologia de inteligência artificial supervisionada aplicada à interação digital entre parlamentar e cidadão na Câmara dos Deputados. O experimento foi embrionário, mas permitiu a avaliação de uma série de elementos sobre sua potencialidade de im-

plementação efetiva nessa Casa legislativa. Permitiu-se, assim, a reflexão sobre questões cruciais que devem circunscrever o uso de tal tecnologia para a área pública de forma geral no que tange à interação entre órgão público e cidadão.

Não pretendemos aqui, de forma nenhuma, exaurir o assunto, já que a aplicação de inteligência artificial de *chatbot* para o Estado ainda se encontra em nível preliminar. O objetivo maior desta análise foi de contribuir para abordagens elementares sobre o tema e indicar elementos de avaliação que nos parecem fundamentais.

Assim, o experimento serviu mais para o levantamento de questões e hipóteses de pesquisa do que para conclusões mais profundas de efetividade ou impacto. Pudemos observar que há pelo menos cinco dimensões essenciais que devem ser consideradas nessa perspectiva: tecnologia, governança, recursos humanos, ética e impacto no processo legislativo. A aplicação dessa proposta de avaliação para outras etapas desse mesmo projeto, ou para outros similares nos próximos anos pode evidenciar efetivamente sua utilidade para se avançar na implementação de IA para *chatbots* parlamentares ou relativos a outros representantes políticos.

Referências

ACEVEDO, Sebastián; DASSEN, Nicolás. *Innovando para una mejor gestión: la contribución de los laboratorios de innovación pública*. Nota técnica do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), divulgada em setembro de 2016. Disponível em: <https://publications.iadb.org/handle/11319/7874?locale-attribute=pt&>. Acesso em 08 out. 2016.

BOSTROM, Nick; YUDKOWSKY, Eliezer. A ética da inteligência artificial. Fundamento: *Revista de Pesquisa em Filosofia*, v. 1, n. 3, p. 202-203, 2011.

BRAGA, Sérgio; ROCHA, Leonardo; VIEIRA, Fabrícia. “Americanização” da representação política virtual? Um estudo comparado das estratégias de comunicação digital por parlamentares de diferentes sistemas políticos. Artigo apresentado no 39º Encontro Anual da ANPOCS GT 04 – *Ciberpolítica, Ciberativismo e Cibercultura*, 2015.

CHESBROUGH, Henry. *Open Innovation: The New Imperative for Creating and Profiting from Technology*. Massachusetts: HBS Press, 2003.

DONEDA, Danilo; ALMEIDA, Virgílio A. F. What is algorithm governance? *IEEE Internet Computing*, v. 20, p. 60, 2016

FARIA, Cristiano; SANTOS, Pierre. *Como hackear um Legislativo: o caso do Labhacker da Câmara brasileira*. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34783:inovacao-e-politicas-superando-o-mito-da-ideia&catid=420:2019&directory=1. Acesso em 26 jul. 2019.

MAGRANI, Eduardo. *Entre Dados e Robôs: Ética e Privacidade na Era da Hiperconectividade*. Porto Alegre: Arquipélago Editorial, 2019.

NARAYAN, Sriram. *Agile IT Organization Design: For Digital Transformation and Continuous Delivery*. 1a edição. New York: Addison-Wesley Professional, 2015.

SPANÓ, Eduardo. Contratação de Ateliê de software na Secretaria Municipal de Educação de São Paulo. Julho de 2018. Disponível em: <https://medium.com/@eduspano/contrata%C3%A7%C3%A3o-de-ateli%C3%AA-de-software-na-secretaria-municipal-de-educa%C3%A7%C3%A3o-de-s%C3%A3o-paulo-cc54ea7fe49e>. Acesso em 08 out. 2019.

TEGMARK, Max. *Life 3.0: Being Human in the Age of Artificial Intelligence*. EUA: Ed. Vintage, 2018.

Parte III

Processo Legislativo online e Políticas Públicas

Capítulo 10

Representação Política, Internet e Instituições: Uso de Websites pelos Deputados na Inglaterra, na Bélgica e no Brasil¹

Luciana Fernandes Veiga

Maria Alejandra Nicolás

1 Introdução

O impacto da internet e, especialmente, das mídias digitais na vida dos indivíduos não é um quesito a ser questionado. Assim como, em termos gerais, a ideia de que estas ferramentas de comunicação tenham influenciado as democracias representativas e, especialmente, o vínculo de representação política entre os representantes e os representados na contemporaneidade. Este texto se insere assim como pretende contribuir com ele debate sobre a relação, por um lado, das variáveis institucionais dos sistemas políticos e, por outro, da presença *on-line* das elites parlamentares. Nesse sentido, visamos fazer um aprofundamento deste debate sobre o uso de ferramentas online pelos parlamentares a partir também de uma perspectiva mais institucional. O interesse em analisar o uso da internet pelos parlamentares nos sistemas políticos tem se desenvolvido notadamente no âmbito acadêmico europeu e norte-americano (KIES *et al.*, 2003, ZITTEL, 2003; JACKSON, 2006; NORTON, 2007; LILLEKER; JACKSON, 2007; ZITTEL, 2009; WILLIAMSON, 2009). Especialmente, com relação à literatura que aborda os impactos da internet no processo de representação política, caracterizados como “funções dos e-parlamentos” por alguns analistas (LESTON-BANDEIRA, 2007), estes buscam aprofundar a reflexão sobre os impactos da internet no funcionamento da instituição parlamentar em suas múltiplas dimensões e

¹ Este artigo faz parte da Tese de Doutorado “Internet, parlamentares e contexto off-line: websites parlamentares em contextos institucionais diferentes” (2015), sob orientação da Profa. Luciana Fernandes Veiga na Universidade Federal do Paraná (UFPR).

funções desempenhadas (representação, educação, resolução de conflitos, legislação, escrutínio e legitimação), bem como nos processos de representação política que vinculam os membros do parlamento aos cidadãos comuns (COLEMAN, 2005; COLEMAN; BLUMLER, 2009; KARLSSON, 2011; LILLEKER; KOC-MICHALSKA, 2013).

Nesta pesquisa, tivemos como intuito investigar, a relação entre, por um lado, o contexto *off-line*, isto é, variáveis que se referem ao tipo de governo, o sistema eleitoral, o subtipo de sistema eleitoral e o sistema partidário da Inglaterra, da Bélgica e do Brasil, e, por outro, o uso da internet pelos parlamentares que ocupam as casas nacionais desses países. Optamos por pesquisar uma série de *websites* parlamentares de alguns países, onde, por levantamento preliminar, se evidenciou um uso deste mecanismo. Em segundo lugar, pelo interesse em investigar o uso da internet por determinados segmentos das elites políticas de países com características institucionais diferentes. Com relação às estratégias metodológicas, trabalhou-se com uma pesquisa de abordagem quantitativa e qualitativa. O universo empírico foi constituído por uma amostra estratificada dos *websites/blogs* dos parlamentares. Entre os meses de janeiro a maio de 2014 foram analisados, através da técnica qualitativa de “análise de conteúdo”, 487 *websites/blogs* com o intuito de coletar dimensões relacionadas à representação política. Antes de proceder à análise dos dados, são apresentadas algumas características da nossa amostra, tais como, sexo, ideologia partidária e uso de mídias digitais pelos parlamentares. Portanto, o artigo divide-se nas seguintes seções: na primeira, discute-se a relação entre representação política e internet; na sequência, é apresentada a estratégia metodológica de pesquisa; logo, seguem os resultados e as discussões; e, por fim, as considerações finais.

2 Representação política e internet

No que diz respeito aos processos de representação política que vinculam os membros do parlamento aos cidadãos, vários estudos tiveram como intuito analisar os mecanismos utilizados pelos parlamentos e parlamentares no contato com os eleitores na *web* (NORTON, 2007; WILLIAMSON, 2009; BRAGHIROLI, 2009; PERNA; BRAGA, 2012). Do mesmo modo, esses estudos abordaram as ferramentas que os *websites* disponibilizam a partir de

questões que dizem respeito à publicização da gestão, transparência e *accountability*. Em termos gerais, as conclusões dos estudos apontam para uma utilização da internet de forma “complementar” ao trabalho parlamentar. Nesse sentido, a internet não estaria sendo utilizada para reformular aspectos ou dimensões da democracia representativa. Por outro lado, segundo, Lusoli *et al.* (2006) a internet possui potencial suficiente para gerar mudanças em três dimensões da representação política entre os parlamentares e os eleitores: (i) Relação dos parlamentares com a *constituency*: a internet pode ser utilizada para aprimorar a eficiência e o profissionalismo do relacionamento dos parlamentares com sua base eleitoral, dessa maneira a comunicação tenderia a ser mais rápida e regular com seus eleitores. Nesse sentido, a ideia de mandato imperativo² seria reforçada, a *accountability*³ ganha mais um veículo que viabiliza a sua promoção, durante o mandato de forma contínua e, contribuindo com o processo de transparência das atividades do representante; (ii) Relação dos parlamentares com os partidos: a internet poderia ampliar o potencial para alterar o equilíbrio das relações entre os partidos e os representantes. Refere-se aos conflitos intrínsecos gerados pelas tensões surgidas de um uso independente de *blogs* e *websites* por parte dos parlamentares, que fornecem uma plataforma potencialmente maior para o individualismo, a ligação em rede e até mesmo dissidências partidárias. Esta questão remete à discussão da “democracia de partidos” e da “democracia do público” de Manin (1995) que, embora, por um lado, a internet possa oferecer espaço para reforçar a “personalização da representação” em detrimento da política partidária, por outro lado, também pode atuar como um meio de aproximação e reforço da relação com o partido. Seja através de símbolos ou, especialmente, por meio das políticas e plataformas que são elencadas por estes; (iii) Estratégias e agendas de campanhas: os parlamentares poderiam desenvolver com mais autonomia suas próprias estratégias de campanhas online, recolhendo opiniões ou incentivando o público a fornecer

2 A ideia de mandato imperativo remete ao político inglês do século XVIII, T. Burke, para quem os interesses locais e nacionais da população de uma nação são descobertos através do debate racional no Parlamento.

3 A representação política nas democracias contemporâneas contempla a existência de “accountability”. Especificamente, nos referimos à necessidade dos políticos prestarem contas do mandato e se submeterem ao veredicto dos cidadãos e, sendo o ponto alto deste processo o pleito eleitoral.

apoio, seja através de campanhas online ou assinando petições eletrônicas, o que favoreceria a inclusão de novos temas na agenda das campanhas eleitorais, para além do controle estrito da organização partidária.

Com relação às questões a serem problematizadas pelos estudos que analisam a representação política entre os parlamentares e os eleitores, Coleman e Spiller (2003) e Coleman (2005) apontam três questões principais de cunho teórico. Em primeiro lugar, a utilização da internet e seu potencial para transcender os arranjos tradicionais e instituições de representação política. Em segundo lugar, os efeitos que o uso da internet pode estar gerando desde a visão dos representados. E por último, a ideia de uma “reconceitualização” do conceito da representação nos governos representativos com noções sobre conectividade.

Para Coleman, a representação envolve uma conexão que deveria ser permanente entre políticos e cidadãos, embora esta questão não seja perceptível e, muitas vezes, seja uma relação tênue e complexa de se sustentar após o período eleitoral. Nesse sentido, a *accountability* precisa ultrapassar o momento eleitoral e se instaurar como um processo que seja contínuo e transparente durante o mandato do político (COLEMAN, 2005). Nessa linha, este autor detecta diversas mudanças incrementais que estão ocorrendo nos processos de representação política em decorrência dos impactos das mídias digitais, dentre elas o surgimento de uma modalidade mais direta de representação (BRAGA; CRUZ, 2014). Para Coleman (2005), ainda, a relação de representação que se estabelece na internet poderia se constituir numa “representação direta” que forneceria bases para uma democracia mais dialógica e deliberativa, ao invés do diálogo, no qual parece ninguém escutar, que tende a caracterizar a representação política contemporânea nos moldes das democracias representativas. O autor também adverte sobre os equívocos que podem levar a estabelecer uma relação determinista entre a internet e uma nova forma de representação: “[...] esta nova representação necessita de uma adaptação institucional, política e de natureza cultural”⁴ (COLEMAN, 2005, p. 188). Em coautoria com Blumler (COLEMAN; BLUMLER, 2009), Coleman aponta que, diante da desconexão ou desligamento de comunicação entre representantes e representados,

4 “[...] The latter calls for institutional adaptation of a procedural, political and cultural nature”

característica presente na maioria das democracias liberais contemporâneas, em teoria a comunicação digital através da internet poderia oferecer formas promissoras de discursos.

Cabe mencionar outros estudos que foram centrais para a elaboração de *insights* para a construção do modelo de análise deste trabalho. Em primeiro lugar, os trabalhos de Zittel (2003; 2004; 2009). Uma das contribuições do autor ao campo de estudo se relaciona com a manifestação de dois tipos de modelos de representação nas democracias representativas: (i) o modelo constitucional, o qual se encaixa nos moldes tradicionais da representação política, em que os partidos políticos de massa possuem a centralidade necessária para atuar como intermediários entre os representantes e representados; e (ii) o modelo tecnológico, que se caracteriza por uma utilização mais intensiva da internet por parte dos parlamentares, sendo esta crucial no exercício do mandato.

Cabe trazer à discussão, ainda, o trabalho de Phillip Norton (2007), que a partir dos achados de Zittel (2003; 2007) sobre a utilização dos modelos de representação pelos parlamentares, antes mencionados, constrói quatro modelos de representação política, a fim de analisar o comportamento dos parlamentares britânicos na internet: (i) modelo tradicional: refere-se a um uso muito rudimentar das ferramentas que a internet pode proporcionar. O uso das internet é rejeitado, seja por falta de conhecimento sobre o potencial desta, seja por considerar que seu uso não incrementará o trabalho do parlamentar; (ii) modelo partidário: a internet pode ser utilizada para reforçar a posição dominante dos partidos no sistema político, possivelmente com maior intensidade em sistemas parlamentaristas do que em sistemas presidencialistas; (iii) modelo representativo: relaciona-se com a perspectiva de enxergar os parlamentares como representantes dos interesses nacionais conforme sua consciência, e não como delegados da sua base eleitoral. A internet não é apenas utilizada para reforçar os meios de comunicação existentes, mas também para criar novas formas que ignorem em certa medida o partido; (iv) modelo de tribuna: os parlamentares são vistos como porta-vozes dos representados. A internet é utilizada para captar os posicionamentos dos eleitores

de uma maneira que os meios tradicionais não permitem. Este é o modelo que mais se aproxima do modelo tecnológico de Zittel, no qual os representados possuem um papel mais ativo.

Por fim, podem-se destacar os trabalhos Jackson (2006) e Lilleker e Jackson (2009). Os autores identificam quatro principais modelos de representação política entre os parlamentares e os constituintes através da internet. Estes são: (i) “delegação” (*delegate*): ligada às ações empreendidas pelos parlamentares através da internet, para identificar os pontos de vista de seus eleitores. Similar ao “modelo de tribuna” elaborado Norton, no qual se prioriza trazer para dentro do parlamento os diferentes interesses presentes na sociedade, neste caso a circunscrição eleitoral; (ii) “confiança” (*trustee*): a internet não agregaria muito valor nesse tipo de papel, na medida em que o parlamentar possui certo grau de independência com relação aos constituintes, a prioridade é a legislação nacional e não a local. Aproxima-se do “modelo representativo” construído por Norton. O modelo “delegado” e o modelo de “confiança” remetem à ideia de mandato imperativo e mandato livre; (iii) “fidelidade ao partido” (*partisan*): a centralidade é ocupada pelos partidos políticos como mediadores da representação entre governantes e eleitores. O modelo partidário (MANIN, 1997) é considerado dominante na contemporaneidade, as estruturas partidárias controlam a seleção dos parlamentares e, determinam em diferentes graus a probabilidade de os candidatos ocuparem uma cadeira no parlamento. Destacam-se ações que buscam promover a imagem e políticas do partido, tanto a nível local quanto nacional; (iv) “serviços ao eleitor” (*constituency service*): que são aquelas ações orientadas pelas demandas e interesses de cunho mais particularista dos eleitores do distrito e da base eleitoral potencial. A internet poderia ser utilizada para ajudar os parlamentares a identificarem as questões locais, assim como, para reforçar um sentimento de pertencimento à comunidade e à circunscrição.

Após essa breve apresentação dos trabalhos sobre a representação política e o uso da internet, caberia destacar algumas considerações teóricas sobre as variáveis independentes – variáveis institucionais que dizem respeito aos sistemas de governo, sistema eleitoral, subtipos de sistema

eleitoral e sistema partidário⁵. Um conceito central para este artigo é o da eficiência governamental ou do modelo de segredo eficiente desenvolvido por Cox (1987), que se refere à habilidade das eleições de oferecerem aos eleitores chances de identificarem e escolherem entre as diversas opções de governo. Os membros do Congresso buscam trazer a seus distritos, projetos, trabalhos e outros serviços com a esperança de serem reeleitos. Mas, até que ponto os sistemas políticos proporcionam aos eleitores clareza para o discernimento sobre as entregas de serviços públicos de forma que possam elaborar avaliações e responsabilizações a respeito de gestores e deputados por seus desempenhos?

A Inglaterra possui um sistema altamente eficiente, pois os votantes conseguem identificar as diferentes opções apresentadas na campanha eleitoral (dois partidos): trata-se de um sistema parlamentarista, bipartidário e com sistema eleitoral majoritário. Um sistema menos eficiente é aquele no qual a capacidade de identificar as opções é menor (SHUGART; CAREY, 1992). Tomemos, por exemplo, o que se denomina “governo dividido” em sistema presidencialista. Nestes casos, a aprovação da plataforma de governo do presidente pode vir a ser desconfigurada em decorrência da necessidade de aprovação no Congresso, ainda mais quando há oposição coesa e disciplinada. De acordo com a literatura, no que tange ao assunto: a) quanto ao sistema de governo, o parlamentarismo é mais eficiente do que o presidencialismo; b) quanto ao sistema partidário, o bipartidarismo seria mais eficiente do que multipartidarismo; c) quanto ao sistema eleitoral, o sistema majoritário estaria mais próximo do segredo eficiente do que o sistema proporcional; d) quanto ao tipo de lista para a escolha dos cargos, o tipo de lista fechada seria mais eficiente que o tipo de lista aberta.

5 Cabe esclarecer que, embora chamemos de variáveis independentes às dimensões institucionais, a nossa análise não contempla uma relação de causalidade, de impacto de uma variável sobre as outras. A presente pesquisa trabalha com a ideia de inter-relação das dimensões institucionais. Ou seja, as dimensões institucionais analisadas não produzem efeitos isolados, como bem explica Tavares (1998), “[...] Nenhum dos quatro elementos institucionais que integram funcionalmente o sistema real de governo - o sistema eleitoral, o sistema partidário, o sistema formal de governo e a forma, unitarista ou federativa do Estado - produz efeitos independentes e com abstração dos outros três aos quais se encontra intimamente articulado. Operando rigorosamente em combinação com os demais, cada um e todos produzem efeitos compósitos” (TAVARES, 1998, p. 44).

Por fim, as hipóteses a seguir possuem o intuito de relacionar as variáveis independentes com a representação que pode ser estabelecida entre os parlamentares e os constituintes, entendendo que a representação política pode ser captada através da ideia de “ênfases de representação política” de atuação através da internet.

HI: Sistemas parlamentaristas com eleições majoritárias para a escolha de cargos legislativos nacionais em distritos eleitorais de baixa magnitude e sistemas bipartidários – nos quais, os partidos fornecem incentivos para a cooperação coletiva na arena legislativa – tendem a apresentar maior eficiência governamental. Portanto, espera-se que, num sistema com essas características, o parlamentar difunda através de seu website um modelo de representação com mais ênfase na posição do partido, assim como no fortalecimento do vínculo com o eleitor. E menos ênfase no desempenho do parlamentar na casa legislativa, assim como, em políticas localistas quando comparadas com outros sistemas políticos.

HII: Sistemas presidencialistas com eleições proporcionais de lista aberta para a escolha de cargos legislativos nacionais, com distritos eleitorais com maior magnitude e sistemas multipartidários – nos quais, os partidos centralizam os trabalhos legislativos através das lideranças partidárias – tendem a possuir uma maior representatividade. Portanto, espera-se que num sistema com essas características, o parlamentar difunda através de seu website um modelo de representação com mais ênfase no seu desempenho pessoal como parlamentar e/ou em políticas localistas. E menos ênfase na posição do partido, assim como no fortalecimento da relação com o eleitor.

H III: Sistemas parlamentaristas com eleições proporcionais de lista fechada para a escolha de cargos legislativos nacionais, com distritos eleitorais com maior magnitude e sistemas multipartidários – nos quais os partidos centralizam os trabalhos legislativos através das lideranças partidárias – tendem a possuir uma maior representatividade. Portanto, espera-se que num sistema com essas características, o parlamentar difunda através de seu website um modelo de representação com ênfase tanto na posição do partido e fortalecimento do vínculo com o eleitor quanto no desempenho pessoal ou em políticas localistas.

Na próxima seção, são explicitadas as técnicas de pesquisa e as questões que nortearam todo o processo de coleta e sistematização dos dados, assim como a relação de variáveis independentes e dependentes com as respectivas categorias.

3 Métodos e técnicas de pesquisa

Com relação aos países escolhidos, os critérios foram os seguintes: (i) que fossem democracias representativas, isto é, cumpririam os critérios de Dahl para a definição de poliarquia; (ii) que possuísem presença e ausência das categorias que constituem as variáveis com o fim de serem casos comparáveis; e (iii) que, em sua maioria, os parlamentares das casas legislativas nacionais possuísem *websites* ou *blogs*. Com relação ao universo empírico da pesquisa, trabalhou-se com uma amostra probabilística estratificada. Todos os parlamentares das três Câmaras de deputados, que possuíam as referidas ferramentas no exercício do mandato, tinham alguma chance de ser incluídas na amostra. Procuramos assegurar que a amostra de cada país fosse representativa do universo. Para tanto, dividimos o total de deputados dos três países conforme os seguintes estratos: partido político e sexo⁶. O Quadro 1, abaixo, apresenta a relação de países, dados do universo e da amostra.

Quadro 1: Relação de países, dados de universo e amostra

País	Nome da Câmara	Total de membros	Amostra	Anos de mandato	Site - Câmara dos Deputados	Legislatura
Inglaterra	House of Commons	650	198	5 anos	http://www.parliament.uk	2010-2015
Brasil	Câmara dos Deputados	513	194	4 anos	http://www2.camara.gov.br/	2010-2014
Bélgica	Chambre des Représentants	150	95	4 anos	http://www.dekamer.be/kvocr/index.cfm?language=fr	2010-2014

Fonte: Elaboração própria, a partir de *Inter-Parliamentary Union* (2015).

Consideramos como variáveis dependentes as ênfases de RP (Representação Política) criadas a partir de 49 variáveis passíveis de serem localizadas nos *websites* dos deputados⁷. O critério adotado para classificar cada uma das variáveis teve como objetivo duas questões. A primeira foi constatar

6 Com relação ao tamanho da amostra por país, optou-se por duzentos casos para Inglaterra e Brasil e, cem casos para Bélgica. O passo seguinte foi estabelecer como seria escolhido cada um dos casos conforme o partido e o sexo. Para isso, foi necessário determinar o número de casos por partido e por sexo e, também o salto necessário a ser feito para a escolha. Por exemplo, para um total de 15 deputados homens do partido democrata brasileiro, foram escolhidos oito deputados, e o salto para a escolha foi de dois deputados. O roteiro da fórmula foi o seguinte: 1) Total de homens/mulheres por partido que possui website * 100 / total geral; 2) Número anterior * 2 = número de casos a serem analisados e, por último 3) Averiguar o salto para obter a aleatoriedade. Total de homens do partido conservador / número de casos que irei analisar.

7 A análise foi realizada através da técnica qualitativa de “análise de conteúdo” com o intuito de mapear as dimensões em cada um dos sites analisados.

a presença de cada item nos sites e a segunda, testar a funcionalidade de cada uma das variáveis analisadas⁸. Cada ênfase específica da formulação das nossas hipóteses se compõe por entre nove e dezessete variáveis. Estas são detalhadas a continuação:

Ênfase 1 – VÍNCULO DO PARLAMENTAR COM O PARTIDO: foram incluídas variáveis que se relacionam com conteúdo que evidencia a intenção de promover a legenda do partido político. Isto se dá através de mensagens, *links* ou imagens que vinculem o político ao agrupamento partidário ao qual pertence. Especificamente, pode ser efetivado nos *websites* através da presença das políticas e plataforma programática da agremiação, da imagem e as figuras mais importantes do partido e, também pelos *links* de contato com as páginas virtuais do diretório nacional, dentre alguns dos aspectos analisados. Ou seja, a presença de informações e de recursos que explicitem e reforcem os vínculos entre o político e o agrupamento político-partidário (LILLEKER; JACKSON, 2009)⁹.

Ênfase 2 – VÍNCULO DO PARLAMENTAR COM O ELEITOR: mecanismos presentes nos *websites* dos deputados que permitem criar um relacionamento mais estreito entre os eleitores e seus representantes. Desta forma, espera-se que o parlamentar viabilize algum conteúdo que permita identificar os pontos de vista do eleitorado. Segundo Norton (2007), os parlamentares que visam este tipo de ação em seus *websites* provavelmente procuram incrementar o apoio popular através da estratégia de permitir aos cidadãos uma percepção de maior participação no processo político e na ação dos representantes, contornando os obstáculos institucionais ou aqueles interpostos pelas organizações partidárias para um contato mais direto e informal entre ambos. Além disso, viabilizam-se mecanismos que ofereçam informação apurada a fim de que os eleitores tenham mais controle sobre a atividade dos representantes. A partir da

8 As categorias de nossas 49 variáveis foram 1: Não existe informação ou link [ausência total de informação ou link no site]; 2: Informação ou link insatisfatório [há o link, porém não funciona]; 3: Informação ou link incompleto [há o link, porém é incompleto, ou seja, falta informação]; 4: Existe informação ou link insatisfatório [existe, porém não é visível]; 5: Existe informação ou link [o item funciona e é completo e satisfatório].

9 As variáveis foram: Formulário para contato por e-mail/fale conosco?; Informa funcionários do gabinete?; Informação sobre ajuda ao eleitor; Há destaque para perguntas frequentes sobre o atividade parlamentar?; Informa gastos da atividade parlamentar; Instrumentos para identificar o que pensam os eleitores sobre determinadas questões; Enquete sobre temas diversos; Há resultado das enquetes?; Há destaque para notícias sobre o local onde foi eleito; Informação geral sobre o constituency; Há mapa do Constituency?

análise de algumas das características dos *websites* procuramos averiguar especificamente se os deputados disponibilizam questionários, *surveys*, enquetes etc., ou seja, saber se o parlamentar tem a preocupação de ter acesso à posição de seus eleitores para assim responder seus anseios de forma adequada. Questões que dizem respeito aos gastos parlamentares, funcionários e informação sobre o local onde foi eleito, também foram consideradas ¹⁰.

Ênfase 3 – DESEMPENHO LOCALISTA DO PARLAMENTAR: comportamento dos deputados que evidencia o intuito de solucionar os problemas dos eleitores de forma individual, evidenciando o caráter direto da sua atuação. Os deputados procuram averiguar as demandas de cunho particularista e, a partir de tais demandas tentarem solucionar ou atuar em prol dessas exigências. A conduta orientada por esse modelo prioriza o contato com o eleitor de forma individual e a construção do voto pessoal é desvinculada, muitas vezes, das posições partidárias. Incluímos variáveis que dizem respeito a notícias, fotos e conteúdo que se orientem com políticas de baixo poder alocativo, endereçadas à base eleitoral ou aos eleitores, bem como notícias ou fotos de reuniões, comícios promovidos e serviços providenciados pelo político, dentre outros aspectos¹¹.

Ênfase 4 - DESEMPENHO DO PARLAMENTAR NA CÂMARA DOS DEPUTADOS: conteúdos e mecanismos que priorizem o reforço dos atributos pessoais dos deputados. O objetivo é fortalecer a reputação pessoal e profissional a fim de se distinguir, por um lado, dos colegas do partido e, por outro, dos deputados que integram o parlamento. O desempenho pessoal pode ser avaliado quando um deputado através do website promove de todas as formas possíveis, a biografia e história de vida, com destaque para a trajetória pessoal e política, e as questões que

10 As variáveis foram: Há políticas de baixo poder alocativo endereçadas à base eleitoral ou aos eleitores; Obras providenciadas pelos políticos para seu reduto eleitoral; Recursos obtidos a serem utilizados; Fotos do político inaugurando infraestrutura; Ênfase na capacidade do candidato de transferir recursos ou obras, agindo como "despachante de luxo?"; Notícias ou fotos de reuniões e comícios promovidos pelo político; Destaque para fotos ou notícias de visitas a bairros ou à base eleitoral?; O nome do político é maior do que a legenda do partido e de outros símbolos, se sobrepondo a eles?; Serviços providenciados particularista para o eleitor.

11 As variáveis foram: Há políticas de baixo poder alocativo endereçadas à base eleitoral ou aos eleitores; Obras providenciadas pelos políticos para seu reduto eleitoral; Recursos obtidos a serem utilizados; Fotos do político inaugurando infraestrutura; Ênfase na capacidade do candidato de transferir recursos ou obras, agindo como "despachante de luxo?"; Notícias ou fotos de reuniões e comícios promovidos pelo político; Destaque para fotos ou notícias de visitas a bairros ou à base eleitoral?; O nome do político é maior do que a legenda do partido e de outros símbolos, se sobrepondo a eles?; Serviços providenciados particularista para o eleitor.

dizem respeito ao acionar do político na casa legislativa. Dentre estes, citamos os projetos de lei apresentados, projetos de lei aprovados, presença em plenário, discursos na casa, votações em plenário, além de outros aspectos.¹²

4 Resultados e Discussão

Antes de proceder à análise dos dados, apresentaremos algumas características da amostra de nossa pesquisa, tais como sexo, ideologia partidária e uso de mídias sociais. Como pode ser verificado pela tabela 1, a seguir, a Bélgica traz a maior porcentagem de mulheres com *websites/blogs*. Por outro lado, Brasil apresenta a menor porcentagem de mulheres eleitas com *websites/blogs*. Assim, a maior disparidade de relação entre homens e mulheres é encontrada no Brasil, seguido da Inglaterra e, por último, da Bélgica. Segundo a *Inter-Parliamentary Union*, para as legislaturas em estudo, a participação feminina nos cargos legislativos brasileiros (deputado federal e senador) é uma das mais baixas da América do Sul, ocupando a posição 131°. A Inglaterra ocupa a posição 63° e a Bélgica, a posição 13°.

Tabela 1: Sexo dos parlamentares, por país

País	Masculino		Feminino		Total	Legislatura
	N	%	N	%	N	%
Bélgica	54	56,8	41	43,2	95	100
Brasil	180	92,8	14	7,2	194	100
Inglaterra	153	77,3	45	22,7	198	100
	387	79,5	100	20,5	487	100

Fonte: Nicolás e Veiga (2015).

A tabela 2 apresenta a distribuição do espectro ideológico partidário por país¹³. A Bélgica possui quase 59% de parlamentares de partidos de direita.

12 As variáveis foram: Biografia/história de vida; Currículo com trajetória política; Projetos de lei apresentados; Projetos de lei aprovados; Presença em Plenário; Discursos na Casa; Votações em Plenário; Destaque para Comissões; Destaque da frente parlamentar; Vídeos de discursos em plenário; Agenda do parlamentar; Artigos do parlamentar; Fotos em destaque com políticos do partido; Áudios do parlamentar; Relatorias/ Moções do parlamentar; Releases e notícias atualizadas sobre o político; Notícias do parlamentar na imprensa.

13 O objetivo de tal tipologia foi estabelecer uma classificação que permitisse a comparação entre os países. Para o caso brasileiro optamos pela classificação utilizada por alguns analistas (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; RODRIGUES, 2006; CARREIRÃO, 2006). Para os partidos da Bélgica e da Inglaterra, optamos por pesquisar as plataformas partidárias e, nesse sentido incluímos a categorização manifestada nesses documentos oficiais. No entanto, houve certa dificuldade em classificar alguns partidos, portanto, decidimos categorizá-los como indefinidos.

A formação do gabinete na Bélgica na eleição de 2010 foi muito negociada; de fato houve um impasse político de um ano e meio, tempo no qual funcionou um governo interino. Embora o partido separatista flamengo N-VA obtivesse a maior votação no último pleito, a coalizão de governo reuniu partidos de espectro de direita, centro e socialista das regiões francesa e flamenga do país. A forte presença de partidos de direita na casa de representantes relaciona-se com a formação desta coalizão¹⁴. No Brasil, a distribuição de parlamentares entre “esquerda”, “centro” e “direita” não é tão dispar, embora deputados de partidos de esquerda somem quase 37% em nossa amostra. Na Inglaterra, a diferença entre partidos de “esquerda” e de “direita” é em torno de 10%. Cabe lembrar que, nas eleições de 2010, na Inglaterra, o partido vencedor foi *Conservative*, por este motivo a relação de mais parlamentares de direita.

Tabela 2: Ideologia partidária por país

País	Esquerda		Centro		Direita		Indefinido		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Bélgica	21	22,1	9	9,5	56	58,9	9	9,5	95	100
Brasil	73	37,6	48	24,7	52	26,8	21	10,8	194	100
Inglaterra	79	39,9	21	10,6	98	49,5	0	0	198	100
Total	173	35,5	78	16,0	206	42,3	30	6,2	487	100

Fonte: Nicolás e Veiga (2015).

E, por último, a tabela 3 apresenta o uso das mídias sociais pelos parlamentares de cada país. A mídia social mais utilizada pelos deputados foi o *Twitter* (80,9%), seguida pelo *Facebook* (79,9%). O *LinkedIn* foi a mídia que menos usavam os parlamentares (12,3%). Em termos gerais, as mídias mais utilizadas pelos parlamentares são as mais utilizadas pelos internautas, as mais “populares”. Por outro lado, o *LinkedIn* é mais direcionado a um público específico, relacionado ao mundo do trabalho, e este é, possivelmente, um dos motivos para sua escassa utilização. Os parlamentares brasileiros usam mais as mídias sociais, se comparados com Bélgica e Inglaterra.

14 A Bélgica é dividida em duas comunidades geográficas e linguísticas, o norte é chamado de “Flandres”, onde se fala holandês e, o sul “Valônia”, onde se fala francês. Historicamente, as duas regiões têm disputado a primazia econômica e política, principalmente, através de movimentos separatistas.

Tabela 3: Uso de mídias sociais por país

Mídias sociais em geral	Bélgica		Brasil		Inglaterra		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Facebook	86	90,5	185	95,4	118	59,6	389	79,9
Twitter	61	64,2	180	92,8	153	77,3	394	80,9
Canal de Youtube	13	13,7	156	80,4	27	13,6	196	40,2
Flick	10	10,5	106	54,6	24	12,1	140	28,7
Linkedin	39	41,1	13	6,7	8	4,0	60	12,3

Fonte: Nicolás e Veiga (2015).

Após esta descrição dos dados da nossa amostra, cabe mencionar que para análise dos dados empregamos duas técnicas estatísticas multivariadas, que possibilitam estudar o comportamento de diversas variáveis de maneira simultânea.¹⁵

Tabela 4: Eigenvalues e Variância Acumulada

Componente	Initial eigenvalues			Extraction Sums of Squared Loadings		
	Total	% variância	% acumulado	Total	% variância	% acumulado
1	4,223	35,193	35,193	4,223	35,193	35,193
2	2,532	21,100	56,293	2,532	21,100	56,293
3	1,420	11,832	68,125	1,420	11,832	68,125
4	1,266	10,552	78,677	1,266	10,552	78,677
5	,619	5,161	83,838			
6	,579	4,824	88,662			
7	,504	4,201	92,863			
8	,445	3,707	96,571			
9	,187	1,559	98,130			
10	,099	,829	98,958			
11	,085	,712	99,671			
12	,040	,329	100,000			

Método de extração: Análise de Componentes Principais. Rotação Varimax com normalização Kaiser.

Fonte: Nicolás e Veiga (2015).

Em uma primeira etapa, foi realizada a análise fatorial e, posteriormente, a análise de componentes principais. Como pode ser verificável na tabela acima (Tabela 4), a análise fatorial resultou na redução de 49 variáveis em 12 variáveis

15 Conforme Hair et al. (2009) “[...] o caráter multivariado reside nas múltiplas variáveis estatísticas (combinação múltiplas de variáveis), e não somente no número de variáveis ou observações” (HAIR et al. 2009, p.23).

agrupadas em 4 fatores.¹⁶ Em conjunto, esses quatro valores explicam 79% da variância das variáveis originais, sendo um valor robusto conforme Hair *et al.* (2009)¹⁷. E, na sequência, a Tabela 5 apresenta os fatores e suas variáveis.

Tabela 5: Matriz Rotacionada (Varimax)

Variável	Componentes			
	1	2	3	4
V91 (Políticas poder alocativo)	,770	-,022	-,092	-,079
V92 (Infraestrutura constituency)	,948	,037	-,115	-,010
V93 (Recursos constituency)	,941	,043	-,129	,025
V94 (Fotos político inaugurando infraestrutura)	,752	,023	-,007	,001
V95 (Ênfase transferência de recursos)	,944	,047	-,122	,011
V108 (Destaque para as comissões)	,062	,086	-,222	,806
V115 (Relatorias/Moções)	-,102	,090	,128	,839
V66 (Legenda do partido/página inicial)	,070	,924	-,163	,049
V68 (Logo do partido)	,050	,907	-,167	,066
V69 (Link para o site nacional do partido)	-,025	,745	,035	,084
V81 (Informação sobre ajuda ao eleitor)	-,161	-,133	,921	-,070
V82 (Perguntas sobre a atividade do deputado)	-,128	-,110	,925	-,013

Método de extração: Análise de Componentes Principais. Rotação Varimax com normalização Kaiser. Rotação 4 fatores. Fonte: Nicolas e Veiga (2015).

A análise fatorial permitiu reduzir um conjunto de 49 variáveis em 12 variáveis agrupadas em 4 fatores. Além da verificação das variáveis que compõem cada um dos fatores, o teste elabora para cada fator um índice que varia conforme a distribuição do fator. Estes índices foram utilizados no próximo teste. Nesse sentido, foi possível testar nossa hipótese da existência de ênfases de representação política viabilizados pelos deputados em seus *websites*. As elites das diferentes casas legislativas não se comportam de maneira homogênea na *web*. Isto é, apresentam ênfases de RP diversas.

16 O processo de definição e interpretação dos fatores foi pautado a partir das recomendações de Hair *et al.* (2009). A definição dos quatro fatores envolveu em torno de 10 tentativas de construção dos fatores, com o intuito de adequar a análise às regras práticas orientadas pelos autores. Embora, o julgamento final sobre a decisão da composição dos fatores foi por conta da nossa autoria. Como bem exemplifica Hair *et al.* “O pesquisador deve considerar uma vasta gama de questões o tempo todo, nunca perdendo de vista a meta final de definir a melhor estrutura do conjunto de variáveis” (HAIR *et al.*, 2009, p. 123). O critério recomenda que devam ser extraídos unicamente os valores acima de um (regra do eigenvalue). Caso o fator a presente um valor abaixo de um, ou seja, um eigenvalue baixo corresponde que ele está contribuindo muito pouco para explicar a variância nas variáveis originais (FIGUEIREDO; SILVA, 2009).

17 Foi verificado que as comunalidades, que indicam a proporção da variância para cada variável incluída na análise, cumprem o mínimo aceitável de 0,50. Conforme Hair *et al.* 2009, sugere-se um valor de 0,50 para a variável ser aceita no modelo.

4.1 Teste de componentes principais

O teste de componentes principais permite comparar as categorias das variáveis conjuntamente. Através do gráfico de distribuição de pontos é possível verificar a localização dos resultados. Nesse sentido, quanto mais próximas as categorias das diferentes variáveis, mais estas se localizam em conjunto nos objetos mapeados.

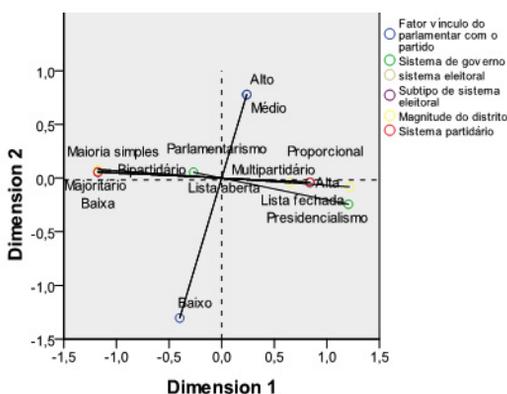
As variáveis institucionais foram condensadas em um índice que, por sua vez passou a ser tratado como uma variável ordinal. O índice é “*eficiência e representatividade no sistema*”, que inclui as seguintes variáveis: sistema de governo = parlamentarismo (valor 0) e presidencialismo (valor 1); sistema eleitoral = majoritário (valor 0) e proporcional (valor 1); magnitude do distrito = baixa (valor 0) e alta (valor 1); subtipo de sistema eleitoral = maioria simples (valor 1), de lista fechada (valor 2) e lista aberta (valor 3) e, por fim, sistema partidário = bipartidário (valor 0) e multipartidário (valor 1). Foi categorizado como: “*predomínio da eficiência no sistema (pes)*” (índice que soma valor 1); “ausência de predomínio”, (ap) (índice que soma valor 5) e “*predomínio da representatividade*” (pr) (índice que soma valor 7). De acordo com nossas hipóteses, o “*predomínio da eficiência*” foi encontrado na Inglaterra, a “ausência do predomínio” na Bélgica e, “predomínio da representatividade” no Brasil. As variáveis dependentes constituem os quatro fatores de representação política que, foram obtidos a partir da análise fatorial: *Fator 1: vínculo do parlamentar com o partido* com as categorias alto (presença do item), médio (presença, porém não visível) e baixo (sem presença). *Fator 2: vínculo do parlamentar com o eleitor* com as categorias alto (presença do item), médio (presença, porém não visível) e baixo (sem presença); *Fator 3: desempenho do parlamentar na câmara de deputados* com as categorias alto (presença do item), médio (presença, porém não visível) e baixo (sem presença); *Fator 4: desempenho localista do parlamentar* com as categorias alto (presença do item), médio (presença, porém não visível) e baixo (sem presença).

4.1.1 Teste de Componentes Principais: “fator vínculo do parlamentar com o partido” e variável “eficiência e representatividade no sistema

Iremos testar parte de nossa primeira hipótese: sistemas políticos que combinam - eleição majoritária, maioria simples, distritos eleitorais de baixa magnitude e sistemas bipartidários – que aqui se encaixam na categoria “predomínio da eficiência no sistema (pes)”, espera-se que o parlamentar difunda

através de seu *website* um modelo de representação com mais ênfase em seu vínculo com o partido. Podemos esperar que a categoria “predomínio da eficiência no sistema (pes)” da variável “eficiência e representatividade no sistema” esteja próxima da categoria “alto” do fator vínculo do parlamentar com o partido. O Gráfico 1 apresenta a relação entre as categorias através do gráfico de pontos com o intuito de visualizar a distribuição dos casos¹⁸.

Gráfico 1: Eficiência e Representatividade no Sistema e Fator Vínculo do Parlamentar com o Partido



Fonte: Nicolás e Veiga (2015).

Percebe-se, pelo Gráfico 1, que a categoria “baixo” do fator “vínculo do parlamentar com o partido” encontra-se afastada do modelo e não se aproxima de nenhuma outra categoria. Por outro lado, as categorias “médio” e “alto” do fator estão próximas e, também, próximas do resto das variáveis. Com relação às variáveis institucionais, percebe-se que as categorias: “majoritário”, “maioria simples”, “baixa magnitude” e “bipartidário”, que dizem respeito à categoria “predomínio da eficiência no sistema” (pes), estão muito próximas. Por outro lado, as categorias que dizem respeito a “predomínio da representatividade” (pr) e “ausência de predomínio” (ap), tendem a estar mais próximas no quadrante positivo da dimensão 2. Isto significa que os casos estão todos muito próximos. Conclui-se assim que: (i) a nossa hipótese inicial não se confirma no sentido de

¹⁸ Cabe esclarecer que, para todos os testes de componentes principais, foram feitos outros procedimentos complementares, tais como Alfa de Cronbach e correlação de variáveis, sumarização das estatísticas do modelo e distribuição de pontos, mas, por carência de espaço não foram apresentados neste capítulo.

esperar que o conjunto de categorias que dizem respeito ao “predomínio da eficiência do sistema” estivessem próximas da categoria “alto” do fator “vínculo do parlamentar com o partido”; (ii) da mesma forma, não se verifica a aproximação espacial entre categorias que representam “predomínio da representatividade do sistema” e a categoria “baixo” do fator “vínculo do parlamentar com o partido”; (iii) Chama a atenção, contudo, que aquelas categorias que representam a “ausência de predomínio”, estejam muito próximas da categoria “médio” do fator “vínculo do parlamentar com o partido”, confirmando assim parcialmente a nossa hipótese inicial. Ou seja, o “predomínio da eficiência”, que foi encontrado na Inglaterra, não esteve associado a mais vínculo do parlamentar com o seu partido no *website*, o “predomínio da representatividade” do Brasil não esteve vinculado a menos vínculo do parlamentar com o seu partido no site, contudo, a “ausência do predomínio” na Bélgica implica um comportamento médio (presença mais não visível) de recursos partidários nos *websites* pelos parlamentares. Aliás, diga-se, os três países apresentam uma proximidade similar com relação ao fator “vínculo do parlamentar com o partido”.

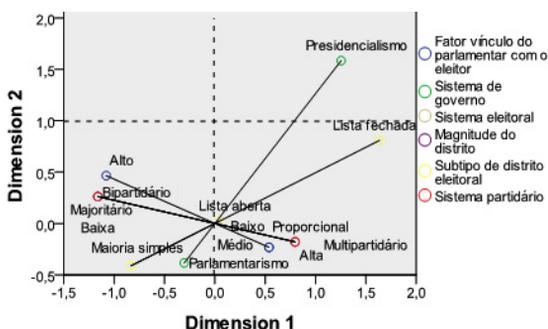
4.1.2 Teste de Componentes Principais: fator “vínculo do parlamentar com o eleitor” e variável “eficiência e representatividade no sistema”

Iremos testar a outra parte de nossa primeira hipótese, de acordo com a qual sistemas políticos que combinam - eleição majoritária, maioria simples, distritos eleitorais de baixa magnitude e sistemas bipartidários, aspectos que aqui se encaixam na categoria “predomínio da eficiência no sistema (pes)”. Espera-se que o parlamentar difunda, através de seu *website*, um modelo de representação com mais ênfase em seu vínculo com o eleitor. Ou seja, para essa análise, podemos esperar que, a categoria “predomínio da eficiência no sistema (pes)”, da variável “eficiência e representatividade no sistema” esteja próxima da categoria “alto” do fator “vínculo do parlamentar com o eleitor”.

O Gráfico 2 abaixo, apresenta a relação entre as categorias através do gráfico de pontos com o intuito de visualizar a distribuição dos casos. Com efeito, como se constata por ele, as categorias “alto”, “médio” e “baixo do fator encontram-se próximas do modelo, próximas do resto das variáveis. Com relação às variáveis institucionais,

percebe-se que as categorias: “majoritário”, “maioria simples”, “baixa magnitude”, “bipartidário”, “parlamentarismo”, que dizem respeito à categoria “predomínio da eficiência no sistema” (pes), estão muito próximas da categoria “alto” do fator “vínculo do parlamentar com o eleitor”. Por outro lado, as categorias que mais se afastam são “presidencialismo” e “lista fechada”, que dizem respeito à categoria de “predomínio da representatividade” (pr). Percebe-se, ainda, que as categorias: “proporcional”, “lista aberta”, “magnitude alta”, “multipartidário”, que dizem respeito à categoria de “predomínio da representatividade”, se encontram próximas da categoria “baixo” do fator “vínculo do parlamentar com o eleitor”. Pode se concluir que: (i) nossa expectativa inicial de que a categoria “predomínio da eficiência no sistema (pes)” da variável “eficiência e representatividade no sistema” esteja próxima da categoria “alto” do fator “vínculo do parlamentar com o eleitor”, foi atingida. Ou seja, conforme nossa hipótese, o “predomínio da eficiência” foi encontrado na Inglaterra, portanto, é aqui onde foi possível encontrar mais presença do fator “vínculo do parlamentar com o eleitor” (ii), Da mesma forma, conforme nossa hipótese, as categorias sistema proporcional, lista aberta, alta magnitude e multipartidarismo da variável “predomínio da representatividade”(rp) se aproximam da categoria baixo do fator “vínculo do parlamentar com o eleitor”; seria esse o caso verificado no Brasil; e, (iii) no modelo e “ausência de predomínio” (ap) que corresponde a Bélgica as categorias parlamentarismo, sistema proporcional, lista fechada, multipartidarismo se aproximam das categorias “média” do fator; o que implica em comportamento médio (presença mais não visível) de vínculo do parlamentar com o eleitor.

Gráfico 2: Eficiência e Representatividade no Sistema e Fator Vínculo do Parlamentar com o Eleitor



Fonte: Nicolás e Veiga (2015).

4.1.3 Teste de Componentes Principais: “desempenho do parlamentar na câmara dos deputados” e variáveis “eficiência e representatividade no sistema”

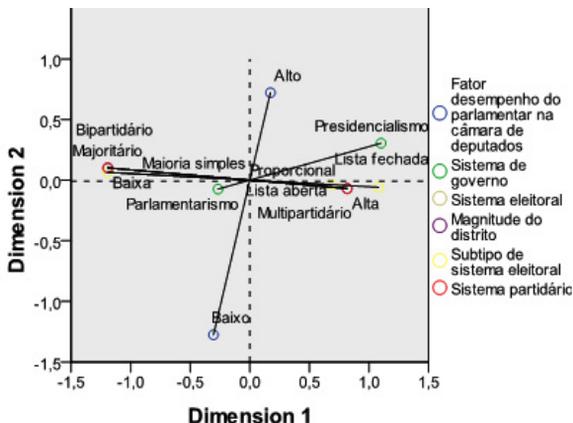
Iremos testar uma parte de nossa segunda hipótese. De acordo com esta, sistemas políticos que combinam – sistema proporcional, lista aberta, distritos eleitorais de alta magnitude e sistemas multipartidários – que aqui se encaixam na categoria “predomínio da representatividade (pr)”, espera-se que o parlamentar difunda através de seu *website* um modelo de representação com mais ênfase em seu desempenho parlamentar na Câmara dos Deputados.

Percebe-se, pelo Gráfico 3, abaixo, que a categoria “baixo” do fator “desempenho do parlamentar na câmara dos deputados” encontra-se afastada do modelo e não se aproxima de nenhuma outra categoria. Por outro lado, as categorias “médio” e “alto” do fator estão próximas e, também próximas do resto das variáveis. Com relação às variáveis institucionais, percebe-se que as categorias: “majoritário”, “maioria simples”, “baixa magnitude”, “bipartidário” e “parlamentarismo”, que dizem respeito à categoria “predomínio da eficiência no sistema” (pes), estão muito próximas. Por outro lado, as categorias que dizem respeito a “predomínio da representatividade” (pr) e “ausência de predomínio” (ap), tendem a estar mais próximas no quadrante positivo da dimensão 1.

Portanto, conclui-se que: (i) a nossa expectativa inicial se confirma em parte, ao esperar que o conjunto de categorias que dizem respeito ao “predomínio da representatividade” (pr) estariam próximas da categoria “alto” do fator “desempenho do parlamentar na câmara os deputados”. Em parte também, porque foram encontrados casos do conjunto de categorias do “predomínio da representatividade” (pr) próximos da categoria “médio”, e, da mesma forma, foi possível encontrar casos do conjunto de categorias que dizem respeito à “ausência de predomínio” (ap); (ii) o conjunto de casos que dizem respeito à categoria “predomínio da eficiência do sistema”, que foi encontrado na Inglaterra, se encontra mais afastada do modelo no quadrante negativo da dimensão 2; (iii) conclui-se que o “predomínio da representatividade” do Brasil esteve vinculado a mais presença do “desempenho do parlamentar na câmara dos deputados”, no entanto, o conjunto de casos da “ausência do predomínio”, que diz respeito a Bélgica também se encontra vinculado a mais presença do

“desempenho do parlamentar na câmara dos deputados”. Aliás, diga-se, os dois países apresentam uma proximidade similar com relação ao fator “desempenho do parlamentar na câmara dos deputados”.

Gráfico 3: Eficiência e Representatividade no Sistema x Fator Desempenho do Parlamentar na Câmara dos Deputados



Fonte: Nicolás e Veiga (2015).

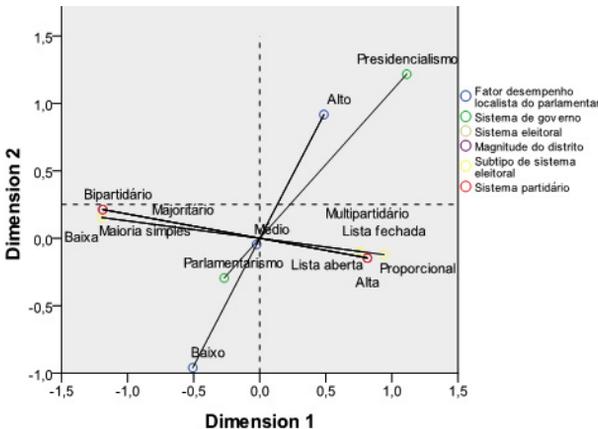
4.1.4 Teste de Componentes Principais: “desempenho localista do parlamentar” e variáveis “eficiência e representatividade no sistema”

Iremos testar outra parte de nossa segunda hipótese. De acordo com esta, sistemas políticos que combinam – sistema proporcional, lista aberta, distritos eleitorais de alta magnitude e sistemas multipartidários –, que aqui se encaixam na categoria “predomínio da representatividade (pr)”, espera-se que o parlamentar difunda através de seu website um modelo de representação com mais ênfase em seu desempenho localista. Podemos esperar que a categoria “predomínio da representatividade” (pr) da variável “eficiência e representatividade no sistema” esteja próxima da categoria “alto” do fator “desempenho localista do parlamentar”. Pelo Gráfico 4 de distribuição de pontos percebe-se que na dimensão 1 é onde se encontram as maiores correlações entre as variáveis, como apontado pelo coeficiente de Alfa de Cronbach. Com relação às variáveis institucionais, percebe-se que as categorias: “majoritário”, “maioria simples”, “baixa magnitude” e

“bipartidário”, que dizem respeito à categoria “predomínio da eficiência no sistema” (pes), estão muito próximas entre si e todas no mesmo quadrante da categoria “baixo” do fator “vínculo localista do parlamentar”. Por outro lado, as categorias que dizem respeito a “predomínio da representatividade” (pr) e “ausência de predomínio” (ap) tendem a estar mais próximas da categoria “médio” do fator “vínculo localista do parlamentar”. No entanto, uma das categorias que pertence ao “predomínio da representatividade” (pr) se afasta do conjunto, a saber, “presidencialismo”. De fato, na variável “sistema de governo” foi onde se encontrou a maior associação (-,409) com o fator “vínculo localista do parlamentar”.

É a partir dessas informações visuais que conseguimos concluir que: (i) a nossa hipótese em parte foi cumprida, pois a categoria “presidencialismo” está puxando os casos pertencentes à categoria “predomínio da representatividade” (pr) para a categoria “alto” do fator “desempenho localista do parlamentar”; (ii) da mesma forma, verifica-se a aproximação espacial entre categorias que representam “predomínio da representatividade do sistema” e as categorias que representam a “ausência de predomínio”; (iii) que vale dizer que o “predomínio da representatividade” que foi encontrado no Brasil esteve associado a mais “desempenho localista do parlamentar” no *website* do que o “predomínio da eficiência do sistema” e a “ausência de predominância”.

Gráfico 4: Eficiência e Representatividade no Sistema x Fator Desempenho Localista do Parlamentar



Fonte: Nicolás e Veiga (2015).

5 Considerações Finais

O objetivo desta pesquisa foi investigar de que forma as características institucionais – sistema de governo, sistema eleitoral, subtipo de sistema eleitoral, magnitude do distrito e sistema partidário – dos países estão associadas à veiculação de conteúdo pelos parlamentares na internet. Através da análise fatorial permitiu-se reduzir um conjunto de 49 variáveis em 12 variáveis agrupadas em quatro fatores, isto é, permitiu-se verificar em que medida algumas variáveis foram representativas das dimensões mapeadas. Além disso, foi possível testar nossa hipótese da existência de ênfases de representação política viabilizadas pelos deputados em seus *websites*.

As elites das diferentes casas legislativas não se comportam de maneira homogênea na *web*. Isto é, apresentam ênfases de RP diversas, seja com uma nítida orientação para (i) fortalecer o vínculo com o partido pelo qual foram eleitos; (ii) fortalecer o vínculo com o eleitor enquanto o mandato é exercido; (iii) destacar o desempenho enquanto parlamentar na câmara; ou (iv) apresentar uma orientação de tipo localista, isto é, mais particularista direcionada aos eleitores do distrito. O alicerce da relação de representação é o consentimento que dá autoridade aos representantes para agir em nome dos cidadãos. No entanto, esta relação formal não se sustenta simplesmente por este fato, ou seja, resulta fundamental perceber o conteúdo daquilo que está sendo representado, na medida em que permeia a relação estabelecida entre representantes e representados. Ao longo do mandato, os parlamentares podem desenvolver diversas ênfases de RP. A tomada de decisão dos representantes, embora carregue os interesses dos grupos e das classes presentes na sociedade, muitas vezes abrange ações sem o correspondente aval dos representados.

A segunda técnica utilizada, o teste de componentes principais, permitiu medir o grau de associação entre cada uma das ênfases de RP com as variáveis institucionais. A primeira hipótese apontava encontrar mais ênfase de “vínculo do parlamentar com o partido” na categoria “predomínio de eficiência no sistema”, o que segundo nossa hipótese seria encontrada na Inglaterra. O teste apontou ainda que os três países se encontraram muito próximos um do outro. Nesse sentido, embora a Inglaterra possua associação com esse fator, se comparado com Brasil e Bélgica, não apresenta uma ênfase maior. Ou seja, as

variáveis institucionais estão associadas com o fator nos três casos. Para o caso brasileiro, conforme a teoria partidária (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995), a distribuição interna de forças no parlamento orienta a repartição de poder. E são os partidos, através de suas lideranças, os encarregados dessa missão. No presidencialismo de coalizão, as lideranças partidárias detêm a distribuição dos integrantes das comissões e, na maioria das vezes, a presidência da casa é obtida pela maior bancada. Nesse sentido, provavelmente, esse seja um dos motivos de termos encontrado uma ênfase de destaque do “vínculo do parlamentar com o partido” no Brasil. Com relação aos parlamentares da Bélgica, o sistema multipartidário é um dos mais fragmentados da Europa. As clivagens linguísticas e regionais dividem o país, sendo a partir de 1970 a clivagem partidária mais proeminente (HOUGH; JEFFERY, 2006). Este cenário possivelmente contribuiu para a existência de uma ligação dos parlamentares com os partidos, principalmente através de logo, legenda e *link* para o partido nacional. Cabe trazer à tona que as organizações partidárias, na maioria das democracias representativas ocidentais, continuam sendo o elo de mediação entre as diversas clivagens da sociedade e os encarregados pelo exercício do poder político.

Ainda conforme nossa primeira hipótese, esperava-se encontrar na categoria “predomínio de eficiência no sistema”, que foi encontrado na Inglaterra, uma associação maior com o fator “vínculo do parlamentar com o eleitor”. Neste ponto, foi possível verificar nossa expectativa. Informações que dizem respeito às atividades dos deputados e às diversas formas de “ajuda ao eleitor” tiveram mais associação com os parlamentares ingleses. Estas dimensões, por um lado, podem contribuir com a ideia de que o parlamentar está “trabalhando” para seus constituintes e, por outro lado, dissemina a noção de que o representante cria formas e mecanismos para se aproximar do eleitorado (LILLEKER; KOC-MICHALSKA, 2013). No geral, umas das vantagens que se discute sobre o sistema majoritário é a possibilidade de o sistema criar uma relação mais direta entre os representantes e seus eleitores. De fato, o tipo de escolha que favorece essa questão é a adoção de distritos uninominais. Eleger apenas um nome por distrito permite, em termos gerais, a possibilidade de os eleitores identificarem seu representante, entrarem em contato e solicitarem sua intervenção em questões de políticas públicas da região.

No tocante a uma parte da nossa segunda hipótese, a expectativa era encontrar mais ênfase no fator de “desempenho do parlamentar na câmara dos deputados” na categoria “predomínio da representatividade”, encontrada no Brasil. Nesse sentido, constatou-se que o Brasil e a Bélgica se encontravam mais próximos deste fator do que a Inglaterra. Para o caso do Brasil, no sistema de lista aberta são os eleitores que definem os políticos que serão eleitos. Cada partido apresenta uma lista de candidatos que não possui uma ordem pré-estabelecida pelo partido e o eleitor vota em um dos nomes. Logo, são somados os votos dos candidatos da lista do partido para se estabelecer o número de cadeiras que serão ocupadas (NICOLAU, 2004).

Cabe destacar que o sistema brasileiro possui a singularidade da formação de uma única lista de candidatos por coligação. Nesse sentido, os candidatos mais votados da coligação conquistarão as cadeiras, ou seja, independentemente do partido ao qual pertencem. Geralmente, uma das questões que é mencionada sobre esse tipo de sistema é que os partidos possuem fortes incentivos para atrair “puxadores de voto”, isto porque a bancada final dependerá da somatória de votos. Para o caso da Bélgica, o sistema eleitoral é proporcional e está integrado por 11 distritos, elegendo no menor distrito quatro deputados e, no maior, 24. Os partidos apresentam uma lista de candidatos, em que cabe aos eleitores ou bem votar na lista pré-estabelecida, ou opcionalmente por um candidato. Esta questão poderia incentivar os parlamentares a investirem na sua reputação pessoal e trajetória política. Principalmente, para se diferenciarem dos colegas do mesmo partido.

No entanto, como explicita Nicolau (2004) raramente há uma alteração na ordem dos candidatos, e uma porcentagem muito pequena de deputados tem se elegido graças ao voto preferencial. Pode-se concluir que, tanto para os parlamentares do Brasil, quanto para os parlamentares da Bélgica, a ênfase do “desempenho do parlamentares na Câmara” relaciona-se com informações das “comissões”, das diversas relatorias, de pareceres, de interpeleções e outros documentos que os parlamentares realizam no marco das diversas temáticas de políticas públicas. Em última instância, estas informações relacionam-se com o objetivo de fortalecer a reputação pessoal e profissional; a prioridade é se destacar, em primeiro lugar, dos colegas do partido e, por outro lado, dos outros integrantes do parlamento.

Conforme a outra parte da nossa segunda hipótese, a expectativa era encontrar mais ênfase no fator “desempenho localista do parlamentar” na categoria “predomínio da representatividade” que, segundo nossa hipótese foi encontrada no Brasil. O teste detectou que há *websites* do Brasil que tendem a possuir uma proximidade maior com esta ênfase de representação política do que nos outros países. Este tipo de ênfase de RP se caracteriza por um comportamento dos deputados que evidencia o intuito de solucionar os problemas dos eleitores de forma individual, demonstrando o caráter direto da sua atuação. Segundo a corrente distributivista, o sistema eleitoral brasileiro reforça o comportamento individualista dos políticos e, nesse sentido, uma preponderância de atuação voltada à esfera local e estadual (MAINWARING, 1990). Os políticos se valem dos recursos e das práticas clientelistas para a obtenção de votos, e este cenário tem contribuído para minar as perspectivas da construção de partidos políticos fortes.

Ames (1995) destaca que as características do sistema eleitoral propiciam um comportamento particularista pelos deputados federais. Os parlamentares perseguem políticas de tipo “*pork-barrel*” para as bases eleitorais. No entanto, a corrente partidária de estudos do legislativo defende a visão que tais incentivos institucionais seriam neutralizados pelas regras existentes no Congresso, que incentivam um comportamento disciplinado dos partidos por conta da centralidade do papel das lideranças partidárias.

Nesse sentido, a partir destes resultados pode-se inferir que, conforme a nossa hipótese, o desenho institucional estaria associado a uma preponderância da ênfase distributivista na relação de representação dos parlamentares brasileiros. No entanto, há alguns instrumentos internos no Congresso que atuam como empecilhos desse tipo de comportamento. O que este trabalho mostra é que convivem dois tipos de comportamento no que se refere ao uso da internet: distributivista e partidário. Esses tipos de comportamento já foram mapeados em estudos que tiveram como foco outras perspectivas, assim como o trabalho sobre “conexão eleitoral” de Carvalho (2003), que relaciona o comportamento dos parlamentares com o tipo de votação.

Outras conclusões dizem respeito ao comportamento dos parlamentares da Bélgica. A terceira hipótese apontava para um tipo de ênfase que

incluísse elementos tanto orientados para um fortalecimento do vínculo com o eleitor e o partido, quanto referido ao desempenho dos parlamentares e uma orientação localista. O sistema político da Bélgica combina, por um lado, um sistema parlamentarista e, por outro, um sistema proporcional com uma ampla gama de partidos políticos. Nesse sentido, esperávamos encontrar ênfases que incluíssem tanto o predomínio da eficiência e da representatividade. Os dados apontaram para uma ênfase “partidária” e de “desempenho parlamentar”, portanto, pode-se concluir que a tendência foi confirmada, o peso do partido possivelmente esteja conectado com o tipo de lista, que, em termos práticos, impera no país. A relação dos candidatos que integrarão a lista recai sobre o partido, e nesse sentido a relação do parlamentar com o partido acaba de reforçando.

Referências

- AMES, Barry. Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation. *American Journal of Political Science*, v. 39, n° 2, p. 406-433, 1995.
- BRAGA, Sérgio; CRUZ, Letícia. As tecnologias digitais e o mandato dos representantes: um estudo sobre o uso da internet pelos deputados estaduais brasileiros da 16ª legislatura (2007-2011). In: SILVEIRA, Sérgio A.; BRAGA, Sérgio; PENTEADO, Claudio (Org.). *Cultura, política e ativismo nas redes digitais*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2014.
- BRAGHIROLI, Stefano. MEPs 2.0? Europarliamentarians' Communication Strategies in the Internet Era: General Developments and Individual Specificities. In: *Joint Sessions of Workshops do ECPR/European Consortium for Political Research*, 2009, Lisboa. Anais do Joint Sessions of Workshops do ECPR/European Consortium for Political Research. Essex: ECPR, 2009.
- CARVALHO, Nelson Rojas de. *E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.
- COLEMAN, Stephen. New mediation and direct representation: Reconceptualising representation in the digital age. *New Media and Society*, v. 7, n° 2, p. 177-198, 2005.
- COLEMAN, Stephen; BLUMLER, Jay. *The internet and democratic citizenship – theory, practice and policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009

COLEMAN, Stephan; SPILLER, Josephine. Exploring new media effects on representative democracy, *The Journal of Legislative Studies*, v. 9, n° 3, p. 1-16, 2003.

COX, Gary. *The Efficient Secret - The Cabinet and the Development of Political Parties in Victorian England*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994. *DADOS, Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, p. 497-525, 1995.

HAIR, Joseph, Jr.; BLACK, William; BABIN, Barry; ANDERSON, Rolph; TATHAM, Ronald. *Análise multivariada de dados - 6ed*. Porto Alegre: Artmed Editora, 2009.

HOUGH, Dan; JEFFERY, Charlei. *Devolution and Electoral Politics*. Manchester: Manchester University Press, 2006.

JACKSON, Nigel. MPs in the Internet Era – The Impact of E-newsletters. *The Journal of Legislative Studies*, vol. 12, n° 2, June 2006, p 223-242, 2006.

KARLSSON, Martin. Interactivity as a strategy for political representation – A conceptual discussion and empirical illustrations among political bloggers. *Anais IPISA/ECPR conference, Whatever happened to North-South?* University of Sao Paulo, Brazil, 2011.

LESTON-BANDEIRA, Cristina. The Impact of the Internet on Parliaments: a Legislative Studies Framework. *Parliamentary Affairs*, Oxford, v. 60, n° 4, 2007.

LILLEKER, Darren; JACKSON, Nigel. Interacting and Representing: can Web 2.0 enhance the roles of a MP? Joint Sessions of Workshops do ECPR/European Consortium for Political Research, 2009, Lisboa. *Anais do Joint Sessions of Workshops do ECPR/European Consortium for Political Research*. Essex: ECPR, 2009.

LILLEKER, Darren; KOC-MICHALSKA, Karolina. Online political communication strategies: MEPs e-representation and self-representation. *Journal of Information Technology and Politics*, v.10, n° 2, p.190-207, 2013.

LUSOLI, Wainer; WARD, Stephen; GIBSON, Rachel. The Australian public and politics on-line: Reinforcing or reinventing representation? *Australian Journal of Political Science*, v. 43, n. 1, p. 111-131, 2008.

MAINWARING, Scott. *Politician, parties and electoral systems: Brazil in comparative perspective*. Kellogg Institute, 1990.

MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, n° 29, p. 5-34, 1995.

MANIN, Bernard. *The principles of representative government*. Inglaterra: Cambridge University, 1997.

NICOLAU, Jairo. *Sistemas eleitorais*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

NORTON, Philip. Four Models of Political Representation: British MPs and the Use of ICT. *The Journal of Legislative Studies*, vol. 13, n° 3, september 2007, p 354-369, 2007.

PERNA, Andréa; BRAGA, Sérgio. The Invisible Side of Political Participation. In: MEHMET, Z. S. (Ed.). *E-Parliament and ICT-Based Legislation: Concept, Experiences and Lessons*. New York: IGI Global, 2012.

SHUGART, Matthew; CAREY, John. *Presidents and Assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

TAVARES, José Antonio, Giusti. *Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas: teoria, instituições, estratégia*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

TAVARES, José Antonio Giusti. *Reforma política e retrocesso democrático: agenda para reformas pontuais no sistema eleitoral e partidário brasileiro*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1998.

KIES, Raphael; MENDEZ, Fernando; SCHMITTER, Philippe; TRECHSEL, Alexander. *Evaluation of the use of new technologies in order to facilitate democracy in Europe*. Luxemburg: Lars Bosche, 2003.

WILLIAMSON, Andy. *MPs online: Connecting with constituents*. Hansard Society, London, 2009.

ZITTEL, Thomas. Political Representation in the Networked Society: The Americanization of European Systems of Responsible Party Government? *Journal for Legislative Studies*, UK, v. 9, n° 3, p. 32-53, 2003.

ZITTEL, Thomas. Digital parliaments and electronic democracy: a comparison between the US House, the Swedish Riksdag and the German Bundestag. In: GIBSON, R.K; ROMMELE, A.; WARD, S. J. (Eds). *Electronic Democracy*. London and New York: Routledge, 2004.

ZITTEL, Thomas. Constituency Communication on the WWW in Comparative Perspective Changing Media or Changing Democracy? In: Joint Sessions of Workshops do ECPR/European Consortium for Political Research, 2009, Lisboa. *Anais do Joint Sessions of Workshops do ECPR/European Consortium for Political Research*. Essex: ECPR, 2009.

Capítulo 11

A Experiência de *Crowdlaw* no Brasil: Elaboração Colaborativa Online de Leis na Câmara dos Deputados

Antonio Teixeira de Barros

Cristiane Brum Bernardes

Michelle Cristina de Souza Silva

1 Introdução

Entre as ferramentas digitais que servem para interlocução das instituições políticas com os cidadãos, o portal e-Democracia, criado em 2009 pela Câmara dos Deputados, incentiva a participação da sociedade nas decisões políticas por meio do *Wikilegis*, objeto do presente estudo. O *Wikilegis* é uma ferramenta de *crowdlaw*, que permite ao cidadão interessado editar, modificar, adicionar ou excluir fragmentos de texto em projetos de lei em discussão na Câmara. A ferramenta também disponibiliza um espaço para comentários, funcionando para construção colaborativa de textos normativos. Os usuários podem sugerir alterações específicas no texto original do projeto de lei ou de um substitutivo, ou ainda elaborar sua própria versão da proposta (FARIA, 2015). Após a finalização do período de contribuições, as manifestações são analisadas por consultores legislativos e, posteriormente, passam pela análise do relator do projeto de lei, que decide acerca da conveniência e oportunidade da incorporação das sugestões ao texto final da proposição.

O objetivo do presente trabalho é avaliar a utilização da ferramenta *Wikilegis* pelos deputados federais e pelos cidadãos. Para tanto, foram analisados os sete projetos que passaram pelo *Wikilegis* desde que o sistema foi criado em 2013 até o final do ano de 2018 e foram convertidos em leis: Estatuto da Juventude, Atualização do Código de Processo Civil, Estatuto da Pessoa com Deficiência, Marco Civil da Internet, Lei Orçamentária de 2013, Reforma Trabalhista e a Reforma Eleitoral de 2017. A pesquisa foi orientada pelas seguintes questões: (a) as contribuições aos projetos de lei disponibilizados no

Wikilegis são apreciadas pelo Deputado Federal que colocou o projeto para consulta? (b) as contribuições dos cidadãos são acatadas na versão final da lei? (c) os cidadãos que participam ficam satisfeitos com o processo *online*?

Para responder a essas perguntas, realizamos uma análise textual das contribuições dos cidadãos aos sete projetos de lei que foram inseridos na plataforma para receber colaborações da sociedade. Com base nessa análise textual é possível avaliar se as sugestões enviadas pelos usuários foram consideradas nas etapas subsequentes do processo legislativo e se resultaram em mudanças no texto legal.

O detalhamento descritivo dos procedimentos metodológicos será feito na sequência do texto, antes da apresentação e análise dos dados. Antes disso, vamos situar teoricamente o nosso objeto empírico dentro das reflexões produzidas recentemente por estudiosos da área.

1 *Crowdlaw* e parlamento digital

A colaboração na construção legislativa (*crowdlaw*) é apontada na literatura como uma das inovações possibilitadas pela democracia digital, reforçando o tripé formado pelos seguintes elementos: transparência, governo aberto e participação cidadã, e inovação (ORTEGA, 2012; WIGAND, 2011; FISHKIN, 2009; BRABHAM, 2013a; BRABHAM, 2013b). Trata-se de uma dimensão concreta que resulta dos princípios inerentes à democracia digital aplicados a casos concretos da política, como a elaboração de novas leis ou a revisão de legislação já existente (NOVECK, 2018a).

Ryan e Grewal (2013, p.1) denominam de *wikipolitics* essa nova configuração de participação política possibilitada pelas tecnologias digitais, que “permitem a participação direta no processo democrático, sem depender de representantes e sem que o cidadão precise sair o conforto de sua casa”. Para os autores, trata-se de uma ferramenta particularmente útil na busca por públicos engajados digitalmente, especialmente no caso dos fóruns *Wikilegis*. Tais ferramentas “podem ser construídas para gerenciar discussões sobre a legislação proposta de forma estruturada, facilitando aos cidadãos participarem de forma significativa”, complementam os autores. Além disso, “políticos e formuladores de políticas podem usar fóruns online para obter

conhecimento especializado e as opiniões dos cidadãos sobre seus planos - e para refinar suas propostas, com base no que eles recebem de volta”. Esta “democracia direta” permitiria a interferência direta dos cidadãos na formulação das leis. Outra vantagem apontada é que esse tipo de participação permite debate e formação de consensos, diferentemente do voto, que tem como fundamento agregar as preferências dos cidadãos em torno de um único candidato para cada cargo em cada pleito eleitoral.

A deliberação pública é apontada como o principal instrumento dos processos de colaboração legislativa, visto que requer debate e trocas argumentativas online entre os participantes, de forma aberta, impessoal e assíncrona (AITAMURTO; LANDEMORE, 2016). Uma das principais vantagens das leis formuladas ou revistas com base nesse novo modelo de participação cidadã é a consistência da legitimidade dessas normas, tendo em vista a horizontalidade desse modelo e a incorporação da perspectiva dos cidadãos diretamente afetados por tais regulamentos (NOVECK, 2017; BERNAL, 2018). Os conhecimentos e as experiências dos públicos afetados pelo tema em debate são fundamentais para tornar a colaboração legislativa mais efetiva, legítima e justa (CAPONE; NOVECK, 2017). Além disso, as leis elaboradas com base nos processos de *crowdsourcing* apresentam como vantagem a redução de controvérsias *a posteriori*, visto que o debate já permite a solução de várias das divergências relacionadas ao tema em regulação legal (BALLESTEROS, 2017).

Trata-se de um novo paradigma nas práticas de governo aberto e governo eletrônico, que resulta da transição de um modelo de *web* estática, que apenas fornecia informações aos cidadãos, para uma *web* interativa e colaborativa, que pode envolver os cidadãos e promover a coprodução de leis, normas e políticas públicas (WIGAND, 2011). Para Alsina e Martí, “(...) parlamentos, governos e instituições públicas funcionam melhor quando impulsionam o engajamento dos cidadãos” (2018, p.338)¹.

Embora a ideia de consulta pública não seja recente, o *crowdlaw* amplia o escopo das formas tradicionais de participação política, abrangendo muitas delas. Em alguns casos, essas novas práticas ainda apresentam uma

1 No original: “(...) parlamentos, gobiernos e instituciones publicas operan mejor cuando impulsan el engajamiento de los ciudadanos”.

perspectiva mais restrita que se concentra em alguns elementos particulares e iniciativas esparsas e isoladas. Entretanto, Noveck (2018a) destaca seis diferenças em relação às formas tradicionais de participação política. A primeira é que o *crowdlaw* institucionaliza a participação direta dos cidadãos e tem o potencial de impactar como o poder é exercido, como as decisões são tomadas. As formas tradicionais de participação política eram geralmente concebidas como mecanismos para agregar contribuições diretas ao sistema representativo, na forma de referendos, iniciativas populares e *recalls*, ou como insumos indiretos de controle sobre esse sistema representativo - tais como campanhas de *lobby*, protestos nas ruas, ou deliberação na esfera pública. O *crowdlaw*, por sua vez, promove envolvimento e participação diretos, mas o faz com o objetivo de melhorar a qualidade de direito e de tomada de decisão pública (ALSINA; MARTÍ, 2018; NOVECK, 2018a).

Em segundo lugar, o *crowdlaw* facilita a agregação de preferências de forma mais eficaz do que as pesquisas de opinião e as enquetes eleitorais. Além disso, promove o uso da inteligência coletiva para resolver problemas concretos, a partir da experiência e da expertise cidadã. Em consequência disso, temos a terceira diferença: um ganho substantivo nos resultados da colaboração legislativa, tanto em termos de legitimidade democrática, quanto de envolvimento cidadão.

Em quarto lugar destaca-se a abertura de processos decisórios públicos existentes à colaboração e ao controle de cidadãos comuns, constituindo a mais alta forma do ideal do governo aberto. Isso aumenta de forma concreta o ideal da democracia deliberativa e participativa em todos os níveis decisórios. O quinto aspecto diz respeito à atuação do cidadão no ciclo completo de participação, que inclui a cocriação, coimplementação e coavaliação de impacto de leis e políticas públicas. Esse ciclo expande de forma substantiva o horizonte de formas mais tradicionais de participação cidadã.

O sexto aspecto está relacionado ao suporte tecnológico que possibilita isso tudo, ao contrário das formas tradicionais de participação coletiva que exigiam presença física e meios convencionais, como reuniões e assembleias de copresença. O *crowdlaw*, por sua vez, é, por definição, baseado em tecnologias digitais. Isso diz respeito diretamente aos métodos de participação

online, que permitem que mais indivíduos, não apenas grupos de interesse, participem e/ou acompanhem os processos legislativos e de formulação de políticas (NOVECK, 2018b).

O conceito e as práticas de colaboração legislativa foram reforçados com o lançamento do *Manifesto CrowdLaw* em 2018 pelo Laboratório de Governança da Universidade de Nova York. O objetivo do manifesto é impulsionar a concepção, implementação e avaliação de novas práticas possibilitadas pelas tecnologias de engajamento público para a formulação e revisão de leis, tornando o *crowdlaw* um movimento global, além de apoiar mais pesquisas sobre o tema. O documento, cuja redação inicial foi escrita de forma colaborativa por 20 especialistas, é composto por doze princípios² que, resumidamente, objetivam ampliar a transparência, a confiança e a qualidade do processo de formulação das políticas públicas e da legislação por meio da participação direta dos cidadãos nessas atividades.

A literatura aponta ainda uma série de requisitos para que os processos de colaboração legislativa sejam eficientes, elencados por Alsina e Martí (2018, p.351):

- A abertura e a transparência do processo decisório.
- A responsabilidade dos decisores por suas decisões e seu desempenho.
- A inclusão da diversidade de perspectivas e vozes ouvidas.
- A qualidade deliberativa do processo.
- O momento adequado em que as decisões foram tomadas.
- O envolvimento de especialistas.
- A implementação de uma análise científica ou baseada em evidências durante o debate, incluindo uma comparação de alternativas com base numa análise da relação custo x benefício.
- A necessidade e / ou oportunidade das decisões nas circunstâncias correspondentes.
- A clareza e a simplicidade das decisões tomadas.
- A coerência interna ou consistência das decisões.
- A congruência das decisões com o sistema legal ou a conformidade legal.
- A proporcionalidade das decisões: por exemplo, minimizando a coerção.

2 A íntegra do manifesto está disponível em: <https://manifesto.crowd.law/> Acesso em 14 fev. 2019.

- A eficácia das decisões, isto é, sua capacidade de serem efetivamente impostas pelas autoridades se as pessoas não as obedecerem.
- A existência de uma avaliação de impacto *ex post* adequada.

Percebe-se, nesse sentido, que a literatura sobre o tema vem da vertente teórica da democracia participacionista, cujo mote essencial é que a participação política dos cidadãos incrementa e amplia a qualidade dos processos representativos, especialmente em relação às instituições políticas. A intenção desse artigo não é seguir nessa argumentação de forma ingênua, ainda que reconheçamos os avanços que tais práticas podem significar, especialmente em contextos de crise institucional. No próximo item, portanto, mostraremos algumas críticas a esse argumento, especialmente em relação aos processos colaborativos online.

2 Debate sobre o processo colaborativo

Os potenciais dos sistemas de *crowdlaw* já são amplamente conhecidos, mas é necessário discutir também suas limitações, como o desenho e o formato das plataformas online, a gestão da participação nessas ferramentas, a implementação desigual e incompleta dessas intenções. Em relação aos públicos participantes, essas plataformas podem ser apropriadas por certos grupos que se organizam como cartéis ou, ao contrário, pela extrema fragmentação e dispersão das contribuições (LANGLAMET, 2018).

Nesse sentido, existe uma ideia preconcebida de que a participação e a colaboração dos cidadãos são motivadas pelo autointeresse ou pela expectativa de que suas ideias sejam acatadas pelos atores que tomam as decisões. Entretanto, o estudo de Aitamurto *et al.* (2017) mostrou elevada participação em um estudo de caso sobre colaboração legislativa na Finlândia, apesar do fato de que os indivíduos não esperavam que suas contribuições afetassem a lei. Nesse caso, as motivações subjetivas prevaleceram em relação aos interesses instrumentais. Isso significa que a identificação dos indivíduos com o tema em debate, alinhada a seus valores, seus princípios e seus anseios exerceram maior peso na decisão de participar e no comportamento dos participantes. A gratificação, nesse caso, é a conquista de respeito e reconhecimento da comunidade.

Os autores argumentam, entretanto, que isso não exclui situações em que a participação seja motivada por necessidades e interesses, como no caso

de decisões sobre a construção de escolas, parques e praças, por exemplo. Para eles, um dos fatores que pode mobilizar mais os aspectos objetivos e instrumentais ou os aspectos subjetivos como a satisfação pessoal, está na escala da política pública em debate (o bairro, a cidade, o país).

Em relação a isso, uma outra questão posta por Aitamurto (2016a, p.74, tradução nossa) diz respeito à escala de participação nas plataformas de wikipolítica em relação aos fóruns presenciais de deliberação pública:

A deliberação em massa pode ser de tão boa qualidade quanto aquelas discussões em pequena escala, a exemplo dos minipúblicos, pequenas assembleias ou grupos de especialistas? Quanta argumentação fundamentada e crítica pode estar presente em um processo de *crowdlaw* aberto ao público em geral? Como a qualidade da deliberação pode ser medido?²

Entre as vantagens dos processos de *crowdlaw* e das wikipolíticas, Aitamurto destaca a potência da inteligência coletiva, como a pluralidade de opiniões, a diversidade cognitiva e os juízos ancorados em experiências do mundo vivido. Por outro lado, entre as desvantagens, a autora chama atenção para o conflito entre a lógica das multidões, regida pelo conhecimento leigo e saberes do senso comum, e a lógica da formulação de políticas públicas, que requer conhecimento especializado, ponto também destacado por Keen (2007) ao criticar a “cultura dos amadores” criada pela Web 2.0. Esse conflito “impede que a formulação de políticas se beneficie plenamente da contribuição da multidão, e também impede que os governos adotem mais amplamente o *crowdsourcing* como uma prática para implementar princípios de governo aberto”³ (AITAMURTO, 2016b, p. 2780).

2 No original: “Can mass scale deliberation be as high quality as small-scale, in-person, highly controlled democratic deliberations? How much reasoned argumentation and critical listening there has to be present so that a crowdsourced process qualifies as being crowdsourced democratic deliberation? How should the quality of deliberation be measured?”

3 No original: “The conflict prevents policymaking fully benefiting from the crowd’s input, and it also hinders governments from adopting crowdsourcing more widely as a practice for deploying open policymaking practices.”

Benítez-Eyzaguirre (2018, p.23) ressalta que o *crowdlaw* representa um marco nas dinâmicas de envolvimento político dos cidadãos, pois significa um salto qualitativo da participação para a colaboração legislativa. Outros autores também acreditam que as formas de participação regidas pelas dinâmicas da wikipolítica representam uma inovação na relação das instituições políticas com os cidadãos, reduzindo déficits democráticos e ampliando as possibilidades de participação efetiva dos cidadãos interessados (ORTEGA, 2012; RANCHORDÁS, 2017).

Além de fortalecer a democracia representativa, portanto, as práticas de wikipolíticas e de *wikigovernment* empoderam os cidadãos por meio da democracia colaborativa, cujo propósito é produzir a melhor decisão para cada caso em que tais práticas são aplicadas (NOVECK, 2009). Destacando que a formulação de leis e de políticas públicas está numa expressiva fase de transição dos modelos tradicionais para o paradigma *wiki*, pela via colaborativa, Martín-Bariteau (2014) acredita que se trata de uma revolução no processo legislativo, com potencial para reconfigurar os padrões de funcionamento dos parlamentos e do próprio Estado.

Embora os sistemas de *crowdlaw* ainda não tenham sido devidamente incorporados às teorias democráticas, destaca-se a ideia de que a eficácia dos governos pode ser aumentada, especialmente na solução de problemas complexos, usando pessoas de diferentes setores da sociedade para fornecer experiência, imparcialidade, recursos, disciplina e tempo para resolver esses problemas públicos (CAÑIBANO, 2016). Jurado Gilabert (2013) associa a onda de *crowdsourcing*, *crowdlaw* e todas as demais formas de wikipolítica como parte do crescente movimento de cidadãos que se manifestam em relação ao campo político por meio da expressão “não me representa”. Trata-se, na visão do autor de uma tendência de desrepresentação política, cuja expressão maior é a desconexão entre representantes e representados, tanto no plano das ideias como das práticas políticas.

O fato é que, para vários autores, a colaboração tornou-se um dos termos norteadores de uma nova sensibilidade política, que emerge no contexto de revalorização de certas coletividades e relações de mutualidades. Isso significa uma

predisposição dos indivíduos para atuarem em projetos coletivos, que exigem cooperação e colaboração, ou seja, trabalhar juntos, compartilhando ideias e experiências (SCHNEIDER, 2006).

O tema da cooperação e da colaboração tornou-se tão relevante na vida social contemporânea que despertou a atenção do sociólogo Richard Sennett. Para o autor, a “cooperação intensa” (SENNETT, 2012, p.16) exige o desenvolvimento de habilidades cooperativas, ou seja, de técnicas colaborativas, a fim de que os indivíduos possam realizar com destreza suas habilidades individuais e sociais, de forma altruísta, dialógica e com empatia. Isso implica “ouvir com atenção, agir com tato, encontrar pontos de convergência e gestão da discordância ou evitar a frustração em uma discussão difícil.” Afinal, a cooperação “azeita a máquina de concretização das coisas, e a partilha é capaz de compensar aquilo que acaso nos falte individualmente” (SENNETT, 2012, p.9).

Entre as vantagens da cooperação, Sennett ressalta ainda a construção de laços e vínculos sociais que sustentam os grupos sociais nos infortúnios e reviravoltas, além de oferecer suportes sociais de proximidade e âncoras socioexistenciais aos indivíduos e grupos mais vulneráveis socioeconomicamente, facilitando a coesão e a integração social, levando-os a apreender as consequências de seus atos e facilitando a autocompreensão de cada um e seu papel no mundo.

Apesar desse entusiasmo pelas políticas de cooperação, o autor também adverte para os problemas dela decorrentes, uma vez que “a cooperação requer a capacidade de entender e mostrar-se receptivo ao outro para agir em conjunto” (SENNETT, 2012, p.9). Em certas situações, a cooperação se torna impossível, resvalando para “a cooperação destrutiva do tipo nós-contra-vocês ou da cooperação degradada em conluio”. Isso pode ocorrer nos casos de cooperação exigente e difícil que “[...] tenta reunir pessoas de interesses diferentes ou conflitantes, que não se sentem bem em relação umas às outras, que são desiguais ou simplesmente não se entendem. O desafio consiste em reagir aos outros nos termos deles. É o desafio de toda gestão de conflitos” (SENNETT, 2012, p.16).

Em relação aos problemas e críticas às práticas de wikipolítica, vários autores ponderam questões difíceis de serem operacionalizadas como a heterogeneidade das opiniões, as dificuldades para a formação de consensos, o

caráter excessivamente emocional que envolve a discussão de alguns temas, a dificuldade de fazer uma triagem criteriosa de opiniões quando a quantidade de participantes é massiva, eventuais divergências entre interesses pessoais e coletivos, a presença de participantes fundamentalistas e radicais, entre outros (CHAGNOUX; HUMBERT, 2017; SCHNEIDER, 2016).

Boutang (2008) complementa que as práticas de wikipolítica ainda envolvem poucos cidadãos, gerando novas formas de desigualdades na participação política. As assimetrias de informação, de conhecimento e de poder existentes entre os participantes podem limitar o conteúdo da colaboração e resultar em projetos que expressam a visão de pequenos grupos engajados digitalmente, conforme várias pesquisas já indicam em relação aos grupos de interesse. O desafio, portanto, é envolver e motivar os cidadãos, a fim de evitar que a participação online seja restrita àqueles digitalmente já engajados (ORTEGA, 2012; RANCHORDÁS, 2017).

Abrir o processo legislativo à colaboração cidadã também traz problemas aos gestores das ferramentas de *crowdlaw*, que precisam ficar atentos a isso. Entre esses desafios estão: conseguir envolver e motivar o máximo de pessoas para contribuir com o debate sobre o tema; oferecer *feedback* aos participantes; agregar as contribuições semelhantes ou divergentes que são escritas de formas variadas; evitar que as contribuições sejam descartadas no processo decisório final, a cargo exclusivo dos parlamentares (AITAMURTO, 2012).

3 E-Democracia da Câmara dos Deputados

Nesse contexto de criação e de disponibilização de mecanismos virtuais e ferramentas digitais para interlocução com os cidadãos por parte dos governos, a Câmara dos Deputados criou, em 3 de junho de 2009⁴, o Portal e-Democracia, cujo objetivo é incentivar a participação da sociedade no debate de decisões políticas. A página é um espaço virtual, que visa estimular a participação popular e de organizações civis na criação de leis federais e no debate de temas de interesse geral.

⁴ Disponível em: <http://arquivo.edemocracia.camara.leg.br/web/public/o-que-e#.WYNRRYjyuUk> Acesso em 3 ago. 2017.”

O portal, criado inicialmente como um projeto, foi institucionalizado pela Resolução nº 49/2013, que criou a Seção de Gestão do Portal e-Democracia, subordinada administrativamente à Diretoria Geral da Casa. Em 2016, o site passou por uma reformulação, que o deixou com a formatação atual.

Na página são disponibilizadas ferramentas que permitem participação ou interação por parte da sociedade, a exemplo de compartilhamento de informações e de estudos; de participação em discussões; de apresentação de propostas de textos legislativos, contribuindo para a construção de textos normativos de forma colaborativa (FARIA, 2015). Todas essas formas de participação servem para subsidiar a tomada de decisões por parte do Parlamento.

A iniciativa tem como objetivo ampliar a participação social no processo legislativo, além de aproximar cidadãos e seus representantes, facilitando a interação entre eles. Estão, ainda, entre os propósitos do e-Democracia a ampliação da transparência no Legislativo e a tentativa de demonstrar para a sociedade a complexidade do trabalho de construção de leis. Conforme definição constante da plataforma⁵:

O principal objetivo da plataforma é aprimorar o relacionamento entre cidadãos e deputados, fortalecendo o princípio representativo, de modo a mitigar um dos mais importantes déficits democráticos apontados pela literatura, qual seja a sensação de distanciamento entre a sociedade e seus representantes, em especial os do poder legislativo (grifo nosso).

Faria (2015) cita, ainda, outras finalidades pretendidas ao se criar o e-Democracia, como aprimorar a interação entre a Câmara dos Deputados e a sociedade, fortalecer o papel do Legislativo no campo de políticas públicas, incluir o cidadão na construção da norma e nos debates sobre temas relevantes, além de esclarecer a sociedade sobre a complexidade do trabalho legislativo.

Apesar de ser uma iniciativa com o objetivo de estreitar relações entre parlamentares e cidadãos, a inclusão de temas para debate ou projetos de lei para apreciação no e-Democracia não é obrigatória. Assim também

5 Disponível em: <https://edemocracia.camara.leg.br/home> Acesso em 22 de dezembro de 2017.

acontece com as ferramentas a serem utilizadas: a escolha de qual ferramenta utilizar depende de muitas variáveis, inclusive do objetivo da discussão que será submetida aos usuários.

Assim, há casos em que se pretende apenas discutir um determinado assunto, sem a meta de criação de um projeto de alguma norma. Em outros casos, como em projetos de lei em fase avançada de discussão, podem-se propor sugestões sobre os artigos do projeto (FARIA, 2015, p. 6). Portanto, a escolha da ferramenta a ser utilizada dependerá de cada caso, dos objetivos pretendidos com aquela discussão.⁶

Após as mudanças do portal em 2016⁷, a primeira página apresenta as ferramentas disponíveis e os temas em discussão em cada uma delas. O fundamento para a mudança ocorrida entre a versão anterior e a atual foi facilitar a usabilidade da página para o usuário⁸, ao tornar a navegabilidade da ferramenta mais clara, fácil e intuitiva.

Figura 1: Página inicial do Portal e-Democracia



Fonte: <https://edemocracia.camara.leg.br/>

6 Os objetivos da discussão são definidos pelos deputados e seus assessores diretos.

7 Antes da reformulação de 2016, as discussões podiam ser temáticas ou livres. As temáticas aconteciam nas Comunidades Legislativas Virtuais, sobre temas específicos em trâmite na Câmara dos Deputados. Já no Espaço Livre, permitia-se a discussão de qualquer assunto (FARIA, 2015). As ferramentas disponibilizadas para cada tema nem sempre eram as mesmas ou iguais para todas as Comunidades; a escolha dependia, e ainda depende, do tema discutido edo objetivo da discussão. Além disso, o campo Eventos Interativos reunia as atividades realizadas pela Câmara transmitidas pela internet (BRANDÃO, 2015). As Comunidades Legislativas Virtuais eram criadas por solicitação dos deputados, fossem eles presidentes de comissões temáticas ou relatores da matéria (BRANDÃO, 2015), ou, naqueles assuntos de maior interesse ou relevância, a equipe do e-Democracia leva para o Parlamentar uma sugestão de que aquele tema seja incluído no site (FARIA, 2015, p. 12). Na formatação atual da página, não há informação sobre mudança na forma de inclusão de temas para debate.

8 Disponível em: <https://edemocracia.camara.leg.br/home> em 22 de dezembro de 2017.

Até recentemente o e-Democracia contava com quatro ferramentas que possibilitavam essa interação com a sociedade: Audiências Públicas Interativas, Expressão, Pauta Participativa e *Wikilegis*.

As Audiências Públicas Interativas são uma ferramenta que transmite, ao vivo, discussões, muitas vezes de projetos de lei, que acontecem nas comissões temáticas da Câmara dos Deputados. Seu objetivo é ampliar o alcance do debate nas comissões, que buscam externamente informações para tomada de decisões. Além de acompanhar as discussões, os cidadãos também podem participar por meio de perguntas, de comentários ou de sugestões. Nessa ferramenta, há dois espaços: o Bate-Papo (*chat*), no qual a discussão sobre o tema em debate é livre, e o “Pergunte aos Deputados”, pelo qual o usuário pode incluir perguntas, questionamentos direcionados aos parlamentares presentes na audiência pública.

A ferramenta Expressão permite que o cidadão discuta livremente sobre os temas em debate e ele também tem a oportunidade de criar novas discussões. É possível a participação dos deputados, que podem manifestar suas opiniões por escrito ou por vídeos. Quanto à navegabilidade, o usuário pode identificar tópicos de interesse pelo tema (o título dado à discussão), por categorias (o tema geral do debate), pela quantidade de respostas dadas àquela discussão, pela quantidade de visualizações ou tempo em que o tema está em atividade (assim, o usuário pode identificar quais tópicos possuem atividades mais recentes).

Já a Pauta Participativa, a mais recente das ferramentas, permite que o cidadão colabore com a definição da pauta de votação de projetos. Durante o período da consulta, que é de duas semanas, o cidadão pode votar em até dois projetos em cada tema em consulta. Ao escolher dois temas que queira que constem na pauta, pode também indicar um projeto que não deve ser colocado em pauta. Ao final, o projeto escolhido e que, portanto, será colocado em pauta para votação pela Câmara dos Deputados, é aquele que obteve o maior saldo positivo de votos (votos favoráveis menos os votos contrários).

A última das ferramentas é o *Wikilegis*, que será apresentado adiante de forma mais detalhada.

3.1 Wikilegis

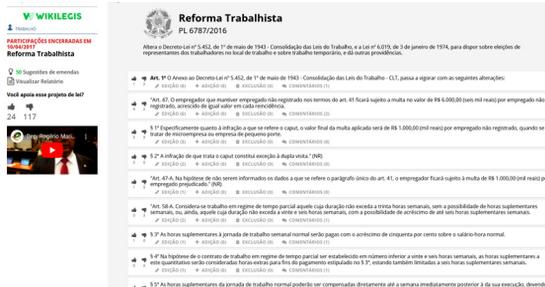
O Wikilegis funciona como um instrumento de construção colaborativa de textos normativos. É uma tentativa de facilitar a interação com os cidadãos, de modo a organizar ideias pela redação de textos legais. Os usuários podem sugerir alterações específicas no texto original do projeto de lei ou de um substitutivo, ou elaborar sua própria versão (FARIA, 2015). O usuário pode, assim, influenciar o texto final da proposta, contribuindo com sugestões, que passarão por avaliações posteriores (MITOZO, 2015).

Nessa ferramenta, é possível a manifestação do interessado por meio de edição, de adição ou de exclusão de texto no projeto de lei ali disponibilizado, além de poder colocar apenas comentários. Assemelha-se a um editor de texto. Atualmente a contribuição dos cidadãos pode ser feita item por item (incisos, alíneas, artigos). Após a finalização do período de contribuições, as manifestações são analisadas por consultores legislativos e, posteriormente, passam pela análise do relator do projeto de lei, que “decidirá acerca da conveniência e oportunidade da incorporação das sugestões ao texto final da proposição”, segundo informações da página do e-Democracia⁹.

Na nova versão do *Wikilegis*, após reformulação da página ocorrida em 2016, é permitida a inclusão de vídeos explicativos, caso seja de interesse dos deputados envolvidos, além de a página estar integrada ao sistema de tramitação das proposições legislativas da Câmara dos Deputados (SILEG), que possibilita a visualização, na própria ferramenta, da fase do processo legislativo em que o projeto de lei está. Também é possível ao interessado votar pelo apoio ou não ao projeto em análise. Nos temas em análise mais recentes, também constam informações de quem são o relator e o autor do projeto.

⁹ Disponível em: <https://edemocracia.camara.leg.br/sobre/wikilegis/> Acesso em 28 de dezembro de 2017.

Figura 2: Página do Wikilegis



Fonte: <https://edemocracia.camara.leg.br/wikilegis-arquivo/bill/64>

Acima, um exemplo da apresentação da ferramenta ao usuário. Além das facilidades já apresentadas, também é possível “Visualizar Relatório”, mecanismo que permite a consolidação de todas as informações sobre as manifestações naquele projeto de lei, como é possível visualizar na imagem abaixo.

Figura 3: Página do relatório, obtido ao se clicar em “Visualizar Relatório”



Fonte: <https://edemocracia.camara.leg.br/wikilegis-arquivo/bill/64>

Apenas para se ter uma ideia dos dados de acesso à página do e-Democracia¹⁰, e também do *Wikilegis*, seguem alguns números que refletem a quantidade de manifestações dos usuários:

¹⁰ Relatório “Dados sobre a participação no portal e-Democracia Fevereiro/2015” e “Dados sobre a participação no portal e-Democracia Outubro/2016”. Disponíveis em: <http://arquivo.edemocracia.camara.leg.br/web/public/documentos> Acesso em 29 de dezembro de 2017.

Tabela 1: Dados de participação no e-Democracia

		Até fevereiro de 2015	Até outubro de 2016	Variação percentual
Total de membros		32.413	37.845	17%
Fórum	Postagens	20.270	23.568	16%
	Tópicos criados	3.929	4.920	25%
	Visualizações	33.697.146	52.676.003	56%
Blogs (Comentários)		537	547	2%
Salas de bate-papo (Mensagens)		17.874	22.407	25%
Wikilegis	Comentários	1.054	1.116	6%
	Sugestões	1.049	1.062	1%

* dados computados desde a entrada em funcionamento do portal (2009) até o mês especificado.

* não há dados de acessos da página após a reformulação de 2016.

Fonte: Elaboração própria.

Pelos dados constantes da própria página do e-Democracia, e ainda que de forma discreta em algumas ferramentas, percebe-se que a quantidade de interações dos cidadãos no portal tem aumentado, tanto em quantidade de membros quanto em quantidade de manifestações apresentadas. Saliente-se que esse crescimento de acesso e de participação não é um fato isolado da página citada. Na verdade, está inserido em um contexto maior de crescimento do uso da internet em todas as regiões, salientando-se o destaque do Brasil em inovações democráticas, acontecimento reconhecido mundialmente (ROSSINI, 2017), o que facilita o incremento nesses dados.

Contudo, interessante ressaltar que há uma grande discrepância entre a quantidade de visualizações e de participações nas ferramentas disponibilizadas. No Fórum, por exemplo, até outubro de 2016, foram 52.676.003 visualizações e apenas 4.920 participações, o que não representa nem 1% do total de visualizações. Considerando-se que a participação digital é uma atividade crescente, iniciando-se com o acesso dos usuários à ferramenta, passando pela visualização e finalizando com a participação, é de se questionar o motivo pelo qual a quantidade de interações está tão aquém da quantidade de visualizações.

Especificamente sobre a ferramenta Wikilegis, desde sua criação até fevereiro de 2015, a quantidade de comentários (aqueles que não são com-

putados como sugestões) foi de 1.054, enquanto que foram propostas 1.049¹¹ sugestões (que são as manifestações consideradas como sugestões de alteração). Em outubro de 2016, a quantidade de comentários já tinha passado para 1.116, e a de sugestões para 1.062¹². Percebe-se, portanto, que a quantidade de manifestações dos cidadãos tem aumentado tanto no portal quanto na ferramenta.

4 Metodologia e análise

O problema do presente estudo é examinar como a ferramenta Wikilegis é efetivamente utilizada na formulação das leis, de forma colaborativa. Assim, o cerne do trabalho é averiguar a utilização, por parte dos deputados, dessa ferramenta, e o que é feito da informação nela disponibilizada, se, de fato, ela é apreciada pelos deputados e se causa algum impacto no produto final da produção legislativa.

Sabe-se que o processo legislativo não é linear ou mesmo previsível. Muitos são os interesses envolvidos e vários são os grupos que podem atuar nessa dinâmica, a depender da relevância do tema para cada participante desse processo. Ou seja, ainda que haja contribuições dos cidadãos aos temas em debate no parlamento, não necessariamente elas devem ou serão acatadas.

Uma vez que o Wikilegis abriga projetos diferentes, de normas de naturezas diversas, para delimitação do objeto do estudo, utilizou-se apenas o universo de projetos de lei. Para se saber quais são os projetos de lei que foram tramitados na Câmara dos Deputados, foi feita uma pesquisa na página da Casa Legislativa, entre os anos de 1995 (data do mais antigo projeto de lei disponibilizado para consulta no Wikilegis) e 2017¹³. Após,

11 Relatório “Dados sobre a participação no portal e-Democracia Fevereiro/2015”. Disponível em: <http://arquivo.edemocracia.camara.leg.br/web/public/documentos>. Acesso em 29 de dezembro de 2017.

12 Relatório “Dados sobre a participação no portal e-Democracia Outubro/2016”. Disponível em: <http://arquivo.edemocracia.camara.leg.br/web/public/documentos#.WZ8QWSiGOUl>. Acesso em 24 de agosto de 2017.

13 A pesquisa foi efetuada no link: <http://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaSimplificada>. Os dados foram obtidos seguindo os passos: selecionar PL; digitar o ano; clicar em pesquisar; clicar em "transformadas em norma jurídica". A primeira pesquisa foi feita em 3 de agosto de 2016. Posteriormente os dados foram revisados em abril de 2018.

foi feita uma compilação dos dados da página do e-Democracia¹⁴, para se saber quais desses projetos de lei foram disponibilizados no Wikilegis para apreciação e contribuição da sociedade.

Delimitado o total de projetos de lei que tramitaram entre 1995 e 2017 na Câmara dos Deputados, e sabendo-se quais deles foram submetidos à apreciação popular pelo *Wikilegis*, estreitou-se a pesquisa para se determinar quais desses projetos foram transformados em lei. Posteriormente, e apenas para as proposições que foram disponibilizadas no *Wikilegis*, foi avaliada eventual apreciação e uso das contribuições do cidadão. Para isso, foram analisados os pareceres dos relatores¹⁵, em busca de menções ao uso da plataforma, e as contribuições dadas aos projetos de lei.

Para analisar as sugestões aos projetos de lei, foi feita uma comparação entre os textos iniciais disponibilizados para apreciação na ferramenta *Wikilegis*, as contribuições dadas pelos cidadãos e o texto final da lei. Com esse intuito, foi criada uma planilha no Excel com a seguinte configuração:

- a) na primeira coluna (texto inicial) foi colocado o texto da lei submetido à consulta popular¹⁶;
- b) na segunda coluna (sugestão de alteração) foi inserido o texto da sugestão de alteração feita pelo cidadão;
- c) na terceira coluna (texto final), consta o texto da lei que foi publicado;
- d) na quarta coluna, foi aplicada a fórmula EXATO¹⁷ entre as células da coluna com texto inicial e da coluna com o texto de sugestão de alteração, para saber se eventualmente existem textos idênticos;

14 Versão antiga: <http://arquivo.edemocracia.camara.leg.br/web/public/home#.Wv29goiUuUk>. Versão nova: <https://edemocracia.camara.leg.br/>.

15 Para pesquisa dos pareceres, foi utilizada a ferramenta de busca de projetos de lei da página da Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaSimplificada>.

16 Vale ressaltar que, antes da reformulação da página, o usuário que quisesse contribuir em todo o artigo, incluindo incisos, alíneas, ou em parte dele, tinha que se referir ao artigo inteiro. Já na nova versão da página, o texto é segregado em unidades menores, ou seja, a contribuição pode ser feita pelo cabeça do artigo, por inciso, alínea ou outras partes eventualmente existentes.

17 Para o uso da fórmula, foi observado que ela é case-sensitíve. Assim, para avaliação de igualdade entre as células, se a diferença foi apenas de escrita em maiúscula ou minúscula, elas foram consideradas iguais.

- e) na quinta coluna, foi aplicada a fórmula EXATO entre as células das colunas de texto das sugestões de alteração e do texto final da lei, para se verificar se há coincidência entre eles;
- f) na sexta coluna, foi aplicada a fórmula EXATO entre as células da coluna com texto inicial e as células da coluna com texto final, para se saber se houve alteração ou não entre o texto submetido à apreciação da sociedade e o texto da lei publicada;
- g) por fim, cada contribuição foi lida e analisada para se averiguar se alguma sugestão foi parcialmente acatada, os tipos de contribuições dadas (texto, redação, ou se a sugestão não era devida), os tipos de alterações efetivadas no texto final da lei (redação, texto) e quantidade de usuários que contribuíram com sugestões.

Apenas para contextualizar o uso da ferramenta Wikilegis, é interessante ressaltar que, antes da reformulação da página do e-Democracia, em 2016, foram criadas 60 comunidades, das quais 15 disponibilizaram opção de uso do Wikilegis. Desse total de 15, nove são referentes a projetos de lei¹⁸.

Após a reformulação da página, até o fechamento dessa pesquisa, foram disponibilizadas para contribuições no Wikilegis 30 proposições, sendo que 18 delas são projetos de lei. Ou seja, no total, 27 projetos de lei foram colocados para contribuições no Wikilegis desde a criação da ferramenta. Para responder à primeira pergunta, se o Wikilegistem sido utilizado pelos Deputados Federais para consulta aos cidadãos sobre projetos de lei, foi efetuado um levantamento da quantidade de projetos de lei que tramitaram na Câmara dos Deputados, no período entre 1995 e 2017¹⁹, e quantos desses projetos de lei foram disponibilizados nele para contribuições dos cidadãos. Note-se que, apesar de a ferramenta ter sido criada em 2009, existem projetos anteriores a esse ano submetidos à apreciação popular, como mostra a Tabela 2.

18 Disponível em: <http://arquivo.edemocracia.camara.leg.br/web/public/comunidades#.WsUMvIgbOUI>

19 O período foi escolhido com base nos projetos de lei disponibilizados no Wikilegis para consulta aos cidadãos. O mais antigo deles é o PL n. 1.292/1995 (Licitações e Contratos). Disponível em: <http://arquivo.edemocracia.camara.leg.br/web/licitacoes-e-contratos/wikilegis#.Wv28FYiUuUk> Acesso em 17 de maio de 2018.

Tabela 2: Dados de projetos de lei tramitados na Câmara dos Deputados e disponibilizados no Wikilegis para consulta

	Total de PLs apresentados na CD	Quantidade de PLs disponibilizados no Wikilegis	Porcentagem de PLs disponibilizados no Wikilegis	Quantidade de PLs transformados em norma jurídica	Quantidade de PLs disponibilizados no Wikilegis transformados em norma jurídica	Porcentagem de PLs disponibilizados no Wikilegis transformados em norma jurídica
1995	1.443	1	0,1%	94	0	0,0%
1996	1.286	0	0,0%	56	0	0,0%
1997	1.358	0	0,0%	64	0	0,0%
1998	835	0	0,0%	55	0	0,0%
1999	2.316	0	0,0%	89	0	0,0%
2000	1.709	0	0,0%	99	0	0,0%
2001	2.032	0	0,0%	99	0	0,0%
2002	1.480	0	0,0%	90	0	0,0%
2003	2.858	0	0,0%	123	0	0,0%
2004	1.888	1	0,1%	106	1	0,9%
2005	1.725	1	0,1%	109	1	0,9%
2006	1.239	1	0,1%	76	1	1,3%
2007	2.733	0	0,0%	178	0	0,0%
2008	1.841	0	0,0%	139	0	0,0%
2009	2.148	0	0,0%	134	0	0,0%
2010	1.332	2	0,2%	60	0	0,0%
2011	3.144	3	0,1%	95	1	1,1%
2012	1.841	1	0,1%	68	1	1,5%
2013	2.107	0	0,0%	48	0	0,0%
2014	1.298	1	0,1%	37	0	0,0%
2015	4.262	5	0,1%	53	0	0,0%
2016	2.530	4	0,2%	17	1	5,9%
2017	2.656	6	0,2%	9	1	11,1%
TOTAL						
1995/2017	46.061	26	0,1%	1.898	7	0,4%
TOTAL						
2009/2017	21.318	22	0,1%	521	4	0,8%

Fonte: Elaboração própria.

Considerando-se apenas os dados posteriores à criação da ferramenta Wikilegis, de 2009 a 2017, nota-se que 21.318 projetos de lei tramitaram na Câmara dos Deputados e, nesse mesmo período, apenas 22 deles foram disponibilizados no canal para contribuições da sociedade, o que corresponde a 0,1%, isto é, menos de 1%, do total de projetos de lei em curso, no período, na Câmara dos Deputados.

Estendendo-se a análise para todos os projetos de lei disponibilizados na ferramenta (incluindo os que tiveram sua tramitação iniciada antes de sua criação, mas que a ela foram submetidos), chega-se ao número de

quatro projetos de lei anteriores a 2009 que foram disponibilizados, totalizando-se 26 projetos de lei, iniciados entre 1995 e 2017. Ao se criar um percentual entre as duas variáveis, conclui-se que a quantidade de projetos de lei colocados à disposição na ferramenta para contribuições dos cidadãos, nesse período, representa 0,1% do total de projetos de lei tramitados na Câmara dos Deputados.

Quanto aos projetos de lei disponibilizados no Wikilegis, para se saber se a contribuição do cidadão causou algum impacto na decisão do Parlamentar, é preciso que o projeto tenha sido transformado em norma jurídica. Assim, na quinta coluna da Tabela 2, acima, consta o quantitativo de projetos de lei que, na época da última consulta (abril de 2018), tinham sido transformados em lei. Já na coluna posterior da mesma Tabela 2, consta a quantidade de projetos de lei disponibilizados no Wikilegis e que viraram lei. Assim no período de 2009 a 2017, para 521 leis promulgadas, apenas quatro foram submetidas à consulta popular pelo Wikilegis. Ou seja, apenas o equivalente a 0,8% das leis promulgadas, nesse mesmo período, passou pela ferramenta para consulta à população.

No entanto, considerando-se que, pela dinâmica do processo legislativo, existem projetos de lei anteriores à criação da ferramenta (2009) que foram a ela submetidos, entre 1995 e 2017, computam-se sete projetos de lei transformados em lei e que foram disponibilizados para contribuições do cidadão no *Wikilegis*, dentro do universo de 1.898 leis promulgadas no mesmo período, o que corresponde a um percentual de 0,4% do total de leis criadas. Esses sete projetos estão sintetizados na Tabela 3.

Percebe-se, assim, que o uso da ferramenta Wikilegis para coleta de contribuições da sociedade é numericamente inexpressivo, e aqui não se adentra nos motivos dessa subutilização. Esse fato pode ocorrer por motivos como os já apontados em outros estudos (MITOZO, 2014), a exemplo de falta de cultura de interatividade, de falta de preparo das assessorias para lidar com o tema, ou de outras razões que aqui não cabe avaliar. Fato é que, ante a ausência de obrigatoriedade do uso do portal e-Democracia e de suas ferramentas, e por outros motivos, a sua utilização é inexpressiva diante do volume total de projetos de lei tramitados na Câmara dos Deputados.

Tabela 3: Leis submetidas à consulta popular pelo Wikilegis

OBJETO	PL	ANO DO PL	AUTOR	QUANTIDADE DE PROPOSTAS NO WIKILEGIS*	RELATOR	SITUAÇÃO ATUAL
Estatuto da Juventude	4.529	2004	Comissão Especial (Políticas Públicas para a Juventude)	**	Dep. Manuela D'Ávila (PCdoB-RS)	Transformado na Lei Ordinária 12852/2013
Código de Processo Civil	6.025	2005	Senado Federal - José Sarney - PMDB/AP (PLS 166/2010)	281	Relator-Geral, Dep. Sérgio Barradas Carneiro (PT-BA); redação final, Dep. Paulo Teixeira (PT-SP)	Transformado na Lei Ordinária 13105/2015
Estatuto da Pessoa com Deficiência	7.699	2006	Senado Federal - Paulo Paim - PT/RS (PLS 6/2003)	568	Dep. Mara Gabrilli (PSDB-SP)	Transformado na Lei Ordinária 13146/2015
Marco Civil da Internet	2.126	2011	Poder Executivo	52	Roberto Santiago (PV-SP) - CDC; Dep. Alessandro Molon (PT-RJ) - Com. Esp.	Transformado na Lei Ordinária 12965/2014
Lei Orçamentária 2013	24	2012	Presidente da República	8	Relator-Geral, Sen. Romero Jucá	Transformado na Lei Ordinária 12798/2013
Reforma Trabalhista	6.787	2016	Poder Executivo	50	Dep. Rogério Marinho (PSDB-RN), Com. Esp.	Transformado na Lei Ordinária 13467/2017
Reforma Política Sistema Eleitoral e Financiamento	8.612	2017	Comissão Especial	52	Dep. Vicente Candido (PT-SP)	Transformado na Lei Ordinária 13488/2017
TOTAL DE CONTRIBUIÇÕES				1011		

* Apenas textos contidos no campo “Redação do artigo” da versão antiga da página e “Proposta de alteração”, “Proposta de adição” ou “Proposta de remoção” da versão nova.

**Não é possível computar quantidade de contribuições, porque não há dados sobre elas na página do Wikilegis.

Fonte: Elaboração própria.

Para responder às outras duas perguntas, quais sejam, se as contribuições aos projetos de lei feitas pelo Wikilegis são apreciadas pelo Deputado Federal que disponibilizou o projeto para consulta e se as contribuições dos cidadãos são acatadas na versão final da lei, foram selecionados e analisados os dados conforme sequência a seguir.

Dos sete projetos de lei que foram transformados em norma jurídica, apenas seis foram passíveis de análise, porque as contribuições feitas ao projeto de lei do Estatuto da Juventude no Wikilegis não podem ser identificadas na página, pois consta um texto corrido, sem distinção se é o texto colocado para sugestão ou se é o texto já com sugestões e, ainda que houvesse indicação de qual texto é,

não há outro texto indicado para se fazer a comparação. Importante ressaltar, no entanto, que, em entrevista com Cristiano Ferri de Faria, um dos idealizadores do portal e-Democracia, e segundo informações da relatora do projeto, 30% dele foi construído com base em contribuições do portal (MITOZO, 2014).

Quanto aos demais projetos de lei, foi feita uma análise dos pareceres dos relatores e de cada uma das contribuições, com intuito de se averiguar se, de fato, elas repercutiram, de algum modo, no produto final da produção legislativa.

4.2 Dos Pareceres dos Relatores

Inicialmente, registre-se que a página do Wikilegis não possui como padrão ter algum dado que dê ao cidadão um retorno do que foi feito de suas contribuições. Assim, na página do projeto do Marco Civil da Internet, há um *link* “Veja o relatório completo, divulgado em 11 de julho de 2012”²⁰, mas ele não estava em funcionamento nos momentos de pesquisa.

Na página do projeto da Lei Orçamentária 2013²¹, por sua vez, há a seguinte informação:

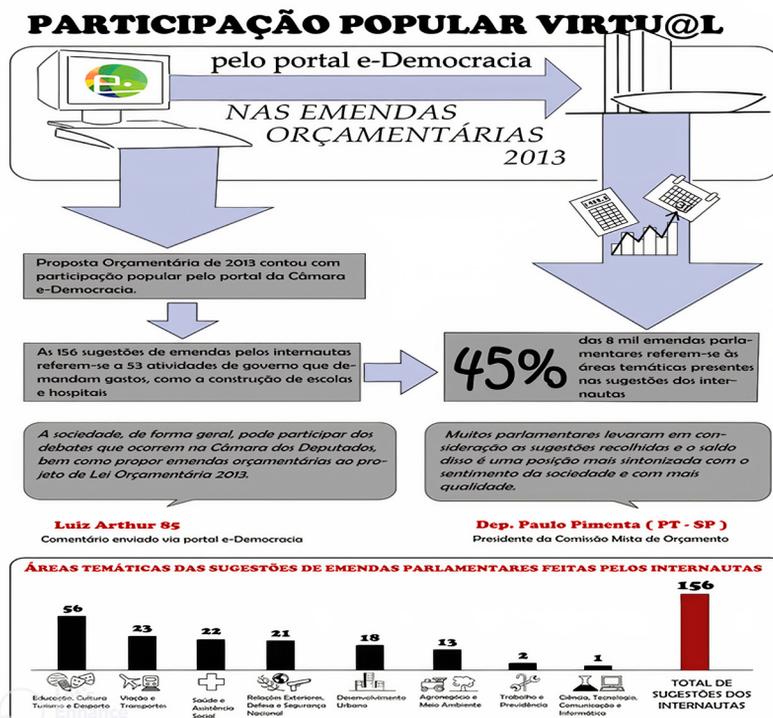
Muitos parlamentares levaram em consideração as sugestões recolhidas, e o saldo disso é uma proposição mais sintonizada com o sentimento da sociedade e com mais qualidade”, afirmou o presidente da CMO, deputado Paulo Pimenta (PT-RS).

Na mesma página do projeto da Lei Orçamentária 2013, consta o gráfico abaixo, Figura 4, que traz a informação de que houve 156 sugestões de emendas parlamentares feitas pelos internautas. Contudo, o gráfico não faz distinção de quais ferramentas do e-Democracia foram utilizadas, e, como se verá adiante na linha 4 da Tabela 4, todo o texto disponibilizado para contribuição no Wikilegis permaneceu o mesmo na redação final da lei.

20 Disponível em: <http://arquivo.edemocracia.camara.leg.br/web/marco-civil-da-internet/andamento-do-projeto/-/blogs/conheca-a-ultima-versao-do-relatorio-do-marco-civil-11-7#.Wv5A0kgvyU> Acesso em 17 de maio de 2018.

21 Disponível em: <http://arquivo.edemocracia.camara.leg.br/web/lei-orcamentaria-2013/inicio> Acesso em 17 de maio de 2018.

Figura 4: Gráfico sobre participação popular no projeto LOA 2013



Fonte: <http://arquivo.edemocracia.camara.leg.br/web/lei-orcamentaria-2013/noticias>

Nas páginas dos demais projetos de lei em estudo não há qualquer informação ou dado sobre a análise das contribuições dos cidadãos ou eventual aplicação delas.

Ultrapassada essa explicação inicial da leitura dos pareceres dos relatores, nota-se que nem todos fazem menção ao uso do e-Democracia ou do Wikilegis durante o processo de formação da lei.

No projeto do Estatuto da Juventude, segundo parecer, foram realizadas audiências temáticas, a Semana do Jovem, cujo ponto alto foi o Seminário Nacional da Juventude realizado em Brasília. Ainda, foram realizados reuniões, audiências públicas, encontros estaduais. E também há referência expressa ao uso do e-Democracia:

Além desses espaços de interlocução, a partir de 25 de agosto de 2009, foi estabelecida uma comunidade virtual no Portal e-Democracia da Câmara dos Deputados, que vem promovendo a interação e discussão virtual da sociedade e o compartilhamento de conhecimento sobre a juventude e sua realidade no processo de elaboração do Estatuto da Juventude.²²

Já no projeto do Código de Processo Civil, consta do parecer que foram realizadas quinze audiências públicas, treze Conferências Estaduais, além de oitva de aproximadamente 140 especialistas em processo civil. Sobre o e-Democracia afirmou-se que:

Por determinação do Presidente Fábio Trad, a quem devemos registrar a excelente condução dos trabalhos da Comissão Especial, foi disponibilizado no sítio da Casa, no Portal e-Democracia, a versão do projeto aprovada pelo Senado Federal (PL n.º 166, de 2010), oferecendo a possibilidade a qualquer brasileiro participar e oferecer sugestões.

O Portal e-Democracia registrou 25.300 acessos, 282 sugestões, 143 comentários e 90 e-mails.²³

Quanto ao projeto do Estatuto da Pessoa com Deficiência, também há citação expressa sobre a utilização do e-Democracia. Além disso, no curso das discussões do projeto, foram realizados grupos de trabalho, eventos, visitas ao gabinete, audiências públicas, além de apreciação de mensagens eletrônicas.

22 Parecer da Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei n.º 4.529, de 2004, da Comissão Especial destinada a acompanhar e estudar propostas de políticas públicas para a juventude, que “dispõe sobre o Estatuto da Juventude e dá outras providências”. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=723100&filename=PRL+1+PL452904+%3D%3E+PL+4529/2004. Acesso em 17 de maio de 2018.

23 Parecer proferido pela Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei n.º 6.025, de 2005, ao Projeto de Lei n.º 8.046, de 2010, ambos do Senado Federal, e outros, que tratam do “Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1086929&filename=PRL+4+PL602505+%3D%3E+PL+6025/2005. Acesso em 17 de maio de 2018.

Nesse ponto, gostaria de ressaltar que, a despeito da boa vontade dessa Presidência em votar rapidamente a proposta, em atenção à demanda do movimento das pessoas com deficiência por maior participação popular, optamos por disponibilizar a minuta do Substitutivo do Grupo de Trabalho no e-democracia, portal desenvolvido pela Câmara dos Deputados para incentivar a participação da sociedade no debate de temas importantes para o país, normalmente relacionados a projetos de lei em tramitação. Importante registrar que se procurou garantir a ampla acessibilidade ao texto, inclusive com sua apresentação em Libras.²⁴

No projeto do Marco Civil da Internet, além de audiências públicas, seminários realizados pela Comissão Especial e documentos com manifestações de diversas entidades, houve expresso registro, no parecer do substitutivo, sobre o uso do Wikilegis:

A exemplo do que ocorreu no âmbito do Executivo, o texto do Projeto de Lei nº 2.126/2011 foi disponibilizado na íntegra na Internet, no sítio do e-Democracia. Durante dos trabalhos da Comissão, a página especial do Marco Civil da Internet recebeu, aproximadamente, 45 mil visitas. Os fóruns que discutiam temas relativos ao tema receberam mais de 200 postagens. Além disso, exatas 140 propostas de alteração ao texto do Projeto de Lei foram apresentadas por internautas no Wikilegis – algumas delas agregadas ao texto do Substitutivo de novembro de 2012.

Durante os bate-papos em tempo real promovidos durante as audiências públicas e os seminários realizados pela comissão, outras 2.215 mensagens com contribuições foram transmitidas. Finalmente, milhares de mensagens sob a

24 Parecer da Relatora designada para manifestar-se sobre as emendas de Plenário ao Projeto de Lei nº 7.699, de 2006. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1306736&filename=PPP+1+%3D%3E+PL+7699/2006. Acesso em 17 de maio de 2018.

hashtag #marcocivil circularam – e ainda circulam – nos microblogs Twitter e Identi.ca, contendo inclusive sugestões acatadas na confecção do substitutivo.²⁵

Para o projeto de lei da Reforma Trabalhista, consta que houve discussão da matéria em audiências públicas, seminários, mesas redondas, reuniões de trabalho e reuniões técnicas.

Além disso, para dar amplitude a essas consultas, além de a Câmara dos Deputados ter colocado à disposição da sociedade o acesso tanto ao Portal e-Democracia quanto a um endereço eletrônico específico da Comissão Especial para o recebimento de críticas e sugestões, deixamos as portas de nosso gabinete abertas para aqueles que quisessem se manifestar.²⁶

No projeto de lei da Lei Orçamentária 2013²⁷, não há qualquer menção ao uso do Wikilegis ou do e-Democracia para consulta à sociedade. E no projeto de lei da Reforma Política²⁸ também não há dados sobre a submissão do projeto à consulta popular pela página do e-Democracia.

Das colocações acima, é possível sintetizar que dos sete projetos de lei em análise no presente estudo, em pareceres de dois deles (Lei Orçamentária

25 Parecer do Substitutivo oferecido em Plenário em substituição à Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei n.º 2.126, de 2011, do Poder Executivo. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1225789&filename=PPP+1+PL212611+%3D%3E+PL+2126/2011 Acesso em 17 de maio de 2018.

26 Disponível em: Parecer da Comissão Especial Destinada a proferir parecer ao Projeto de lei n.º 6.787, de 2016, do Poder Executivo. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1544961&filename=PRL+1+PL678716+%3D%3E+PL+6787/2016 Acesso em 18 maio 2018.

27 Relatório Final apresentado ao Projeto de Lei Orçamentária para 2013, de 17 de dezembro de 2012. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1051118&filename=RLF+1+CMO+%3D%3E+PLN+24/2012+CN Acesso em 18 maio 2018.

28 Parecer do Relator, pela Comissão Especial, ao Projeto de Lei n.º 8.612, de 2017. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1603761&filename=PPP+1+PL861217+%3D%3E+PL+8612/2017 Acesso em 18 de maio de 2018.

2013 e Reforma Política) não houve menção ao uso do e-Democracia ou da ferramenta Wikilegis. Os mesmos projetos também não mencionam outras eventuais formas de disponibilização de tais temas à consulta popular.

Ainda, quanto aos outros cinco projetos de lei (Estatuto da Juventude, Código de Processo Civil, Estatuto da Pessoa com Deficiência, Marco Civil da Internet e Reforma Trabalhista), todos eles mencionam a utilização do portal e-Democracia como forma de interação com a sociedade. Além disso, todos eles também citam outras formas de contato com os cidadãos, a exemplo de audiências públicas, seminários, reuniões, encontros, oitiva de especialistas, mesas redondas. Ou seja, em nenhum dos casos em análise houve uso exclusivo do portal e-Democracia ou da ferramenta Wikilegis como forma de interação com a sociedade.

O uso do portal ou da ferramenta está em um contexto mais amplo de comunicação com a sociedade, portanto, resultado que parece estar alinhado às pesquisas que demonstram que as práticas políticas adotadas no mundo virtual refletem a forma tradicional de fazer política (GOMES, 2005).

Apesar da falta de padronização a respeito da prestação de contas à sociedade sobre suas contribuições em projetos e temas colocados no e-Democracia, o tema está na pauta de discussão da Câmara dos Deputados. Em notícia de 10 de maio de 2018, consta da página de internet da Câmara²⁹ que a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ) aprovou o Projeto de Resolução n. 217/17 (que altera dispositivos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados), de autoria do Deputado Eduardo Barbosa, cujo objetivo é ampliar a participação da sociedade no processo legislativo.

Além da previsão de disponibilizar projetos, pareceres, emendas na internet, com acesso livre do texto ao cidadão, há previsão de que as participações da sociedade sejam citadas nos pareceres que forem apresentados aos projetos, o que pode ser um início de prestação de contas à sociedade sobre suas contribuições. Na justificção do projeto o deputado afirma que:

29 Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/DIREITO-E-JUSTICA/557184-CCJ-APROVA-MEDIDAS-PARA-AMPLIAR-PARTICIPACAO-SOCIAL-NO-PROCESSO-LEGISLATIVO.html> Acesso em 24 de maio de 2018.

A proposição que ora apresento visa suprir uma lacuna que surgiu com os enormes avanços tecnológicos de comunicação acontecidos na última década, que permitem, não só aos grupos organizados, mas a qualquer cidadão, participar diretamente do processo legislativo e do aperfeiçoamento de nossa jovem e frágil democracia.

Portanto, mesmo sendo um assunto incipiente, com base na importância do retorno à sociedade sobre suas contribuições e, principalmente, do próprio incentivo a sua participação, percebe-se que há iniciativas no parlamento com intuito de aprimorar tanto a participação da sociedade quanto a *accountability* sobre as contribuições dadas.

4.3 Impacto das Contribuições no Texto Final da Lei

Para os seis projetos de lei transformados em norma encontrados após a pesquisa, cujas contribuições foram passíveis de identificação detalhada, e com base nos dados constantes no Wikilegis, foi realizada análise para saber o impacto das contribuições no texto final, a lei.

Com o intuito de refinar o objeto da análise, importante esclarecer que, para delimitação do que é contribuição, foi considerado o texto contido nos campos “redação do artigo” da versão antiga da página da ferramenta e “proposta de alteração”, “proposta de adição” ou “proposta de remoção” da versão nova. O texto contido nos campos “descrição da sugestão”, na página antiga, e “comentários” da página após a reformulação, apesar da possível relevância e da possibilidade de terem sido consideradas no curso da elaboração da lei, não foram aqui analisados, pois, pela dinâmica da ferramenta, não são os campos destinados para o conteúdo da sugestão, e sim para alguma consideração, fundamentação ou explicação adicional.

Ainda, foram considerados uma contribuição cada um dos textos contidos no campo “sugestão/redação do artigo” da versão antiga, e cada um dos textos inseridos nos campos “proposta de alteração”, “proposta de adição” ou “proposta de remoção”, da nova versão da página, conforme Figura 5 e Figura 6.

Figura 5: Campo “sugestão” da versão antiga da página de e-Democracia

web/marco-civil-da-internet/wikilegis/-/wikilegis/contribuicao/680680

Wikilegis
Início

Sugestões de Alteração ao Artigo Compartilhe: Gosto 0

Redação do artigo
Art. 10. A guarda e a disponibilização dos registros de conexão e de acesso a aplicações de Internet de que trata esta Lei devem atender à preservação da intimidade, vida privada, honra e imagem das partes direta ou indiretamente envolvidas.
 § 1º O provedor responsável pela guarda somente será obrigado a disponibilizar as informações que permitam a identificação do usuário mediante ordem judicial, na forma do disposto na Seção IV deste Capítulo.
 § 2º As medidas e procedimentos de segurança e sigilo devem ser informados pelo responsável pela provisão de serviços de conexão de forma clara e atender a padrões definidos em regulamento.
 § 3º A violação do dever de sigilo previsto no caput sujeita o infrator às sanções cíveis, criminais e administrativas previstas em lei.

Sugestão


Fabiano Lucchesi

Redação do artigo
Art. 10. A guarda e a disponibilização dos registros de conexão e de acesso a aplicações de Internet de que trata esta Lei devem atender à preservação da intimidade, vida privada, honra e imagem das partes direta ou indiretamente envolvidas.
 § 1º O provedor responsável pela guarda somente será obrigado a disponibilizar as informações que permitam a identificação do terminal mediante ordem judicial, na forma do disposto na Seção IV deste Capítulo.
 § 2º As medidas e procedimentos de segurança e sigilo devem ser informados pelo responsável pela provisão de serviços de conexão de forma clara e atender a padrões definidos em regulamento.
 § 3º A violação do dever de sigilo previsto no caput sujeita o infrator às sanções cíveis, criminais e administrativas previstas em lei.

Descrição da Sugestão
 Substituição da palavra "usuário" por "terminal", visto que "usuário" geralmente está associado à pessoa. Os provedores não têm meios de indicar quem exatamente utilizava o terminal (computador, table, celular...) num determinado momento.

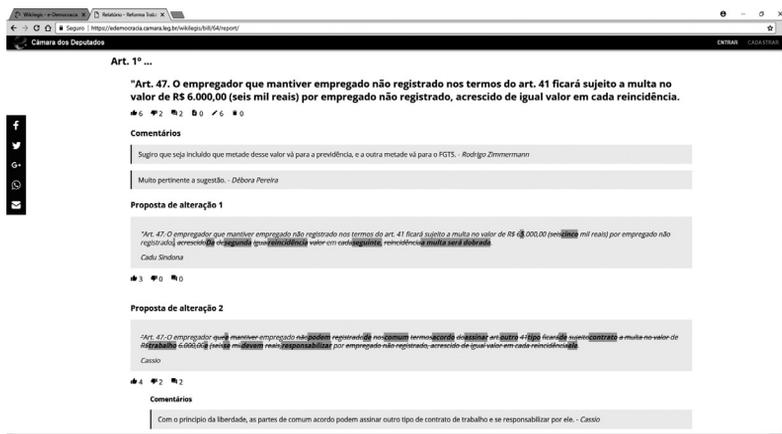
Sugestão


Walter Kocotanski

Redação do artigo
Art. 10. A guarda e a disponibilização dos registros de conexão e de acesso a aplicações de Internet de que trata esta Lei devem atender à preservação da intimidade, vida privada, honra e imagem das partes direta ou indiretamente envolvidas.
 § 1º O provedor responsável pela guarda somente será obrigado a disponibilizar as informações que permitam a identificação do usuário mediante ordem judicial, na forma do disposto na Seção IV deste Capítulo.
 § 2º As medidas e procedimentos de segurança e sigilo devem ser informados pelo responsável pela provisão de serviços de conexão de forma clara e atender a padrões definidos em regulamento.
 § 3º A violação do dever de sigilo previsto no caput sujeita o infrator às sanções cíveis, criminais e administrativas previstas em lei.
 § 4º Registros de cidadãos e empresas brasileiros não poderão ser remetidos e ou armazenados fora da jurisdição brasileira.
 § 5º O provedor guardará os registros de forma criptografada.
 § 6º O provedor é obrigado a fornecer os registros de conexão e acesso que mantêm seus clientes/usuários dos serviços que provém, mediante requisição expressa dos mesmos.

Fonte: <http://arquivo.edemocracia.camara.leg.br/web/marco-civil-da-internet/wikilegis/-/wikilegis/contribuicao/680680>

Figura 6: Campo “proposta de alteração” da versão nova da página do e-Democracia



Fonte: <https://edemocracia.camara.leg.br/wikilegis/bill/64/report/>.

O dispositivo legal inserido no Wikilegis foi copiado para o banco de dados da mesma forma que está na ferramenta (como já explicado antes, um artigo de lei na versão antiga da página; ou artigo, inciso, alínea, ou outras partes menores na nova versão). Posteriormente, foi realizada uma comparação entre o texto submetido à apreciação da sociedade (texto inicial), a contribuição do cidadão (texto de sugestão de alteração) e o texto da lei (texto final).

Com base nesses três dados, foi verificado: a) se o texto inicial é igual ao texto de sugestão de alteração; b) se o texto da sugestão de alteração é igual ao texto final da lei; c) se o texto inicial é igual ao texto final da lei, ou seja, se não houve qualquer alteração no texto inicialmente submetido à consulta; d) se houve acatamento parcial da sugestão de alteração; e) os tipos de sugestão de alteração; e) os tipos de alteração final, ou seja, qual a diferença entre o texto inicial e o texto final; f) e se houve sugestões repetidas.

Após compilação e análise dos dados, obteve-se o seguinte resultado, exposto na Tabela 4, adiante.

Tabela 4: Dados sobre contribuições aos Projetos de Lei

			Antes da reformulação da página do E-Democracia				Depois da reformulação da página do E-Democracia			
			CPC	EPD	MARCO CIVIL	LOA 2013	REF. TRAB.	REF. POL.	TOTAL	%
1 Contribuições			281	568	52	8	50	52	1011	
2 Percentual de contribuições em relação ao total			28%	56%	5%	1%	5%	5%		
3 Texto inicial igual ao texto de sugestão de alteração	FALSO	Não	246	463	52	8	49	52	870	86%
	VERDADEIRO	Sim	35	105	0	0	1	0	141	14%
4 Texto da sugestão de alteração igual ao texto final da lei	FALSO	Não	277	560	52	8	47	34	978	97%
	VERDADEIRO	Sim	4	8	0	0	3	18	33	3%
5 Texto inicial igual ao texto final da lei	FALSO	Não	257	563	51	0	46	52	969	96%
	VERDADEIRO	Sim	24	5	1	8	4	0	42	4%
6 Acatamento parcial da sugestão de alteração	Sim	Sim	19	53	9	0	0	0	81	8%
	Não	Não	262	515	43	8	50	52	930	92%
7 Tipo de Sugestão de Alteração	Conteúdo	Conteúdo	210	405	51	8	46	42	762	75%
	Forma	Redação	4	9	1	0	0	0	14	1%
	Sugestão Inválida	Sugestão Inválida	67	154	0	0	4	10	235	23%
8 Tipo de Alteração Final (Diferença entre Texto Original e Texto Final)	CONTEÚDO/ TEXTO	Conteúdo/ Texto	225	546	39	0	40	49	899	89%
	REDAÇÃO	Redação	32	17	12	0	6	3	70	7%
	NÃO SE APLICA	Não se aplica	24	5	1	8	4	0	42	4%
9 Sugestões repetidas	Sim	Sim	33	41	0	0	0	0	74	7%
	Não	Não	248	527	52	8	50	52	937	93%
Células Vazias em "Descrição da Sugestão"			20	65	1	1	23	33		
10 Quantidade de Colaboradores			52	116	14	3	18	17	220	

Fonte: Elaboração própria.

Foram 1.011 contribuições no total para os seis projetos de lei em estudo (linha 1 da Tabela 4), sendo que a maior parte delas está no projeto do Estatuto da Pessoa com Deficiência (EPD), que obteve 568 contribuições, ou o equivalente a 56% do total de contribuições feitas no Wikilegis a projetos de lei transformados em norma jurídica.

Dessas 1.011 contribuições, 141 delas (linha 3 da Tabela 4), isto é, 14% do total são idênticas ao texto inicial constante no Wikilegis para apreciação popular. Quer dizer, para 14% dos dispositivos colocados na ferramenta para que fosse feita alguma sugestão, houve apenas reprodução do texto do projeto que já estava na página. Considerando-se o índice expressivo de redações idênticas, é possível supor que os cidadãos não entendam totalmente o mecanismo de funcionamento da ferramenta.

Um forte indício que corrobora essa afirmação é o conteúdo dos campos “descrição da sugestão”, na página do Wikilegis antes da reformulação, e “comentários” na página após a reformulação, que funcionam como um espaço destinado a fundamentar ou acrescentar comentários sobre a contribuição dada. Nas situações de textos inicial e de contribuição idênticos, é usual que a verdadeira sugestão, que geralmente não está em forma de texto legal, esteja nesses campos. Abaixo, segue um exemplo de texto colocado no campo “descrição da sugestão” de contribuições que são idênticas ao texto submetido à apreciação da sociedade:

Excelente seria incluir dentre os princípios atender a duração razoável do processo, mesmo que resulte da própria eficiência, esta constitui um aspecto gerencial, referindo-se ao atendimento às partes em uma face mais administrativa, enquanto o princípio sugerido atende a própria finalidade da prestação. (Juliana Tiburcio, contribuição ao art. 6º do projeto do CPC).

Percebe-se que o teor da sugestão está no campo destinado a fundamentar a contribuição e não no espaço da ferramenta dedicado a receber o conteúdo da sugestão. Assim, como dito antes, uma conclusão possível é que o usuário não entenda a dinâmica da ferramenta, utilizando-a de forma diversa da finalidade para a qual foi criada e prejudicando, portanto, a análise das mudanças legais sugeridas.

Outra percepção é a de que, dos projetos submetidos à apreciação popular pelo Wikilegis, apenas 42 dispositivos (linha 4 da Tabela 4) que obtiveram alguma contribuição se mantiveram idênticos no texto final da lei, o equivalente a 4% do total. Sabe-se que o processo legislativo é dinâmico, que muitos

fatores influenciam a forma final de uma norma. Contudo, é sugestivo que 969 dispositivos (96%) dos itens que receberam contribuições da sociedade tenham sofrido alguma alteração, ainda que não seja possível analisar o texto expresso da contribuição dada. A exceção foi o projeto de Lei Orçamentária 2013, para o qual não houve qualquer mudança entre o texto inicial disponibilizado para as contribuições e o texto final da lei submetida à apreciação do Congresso.

A respeito de eventual aproveitamento na lei das contribuições efetivadas na plataforma do *Wikilegis*, é possível verificá-lo de duas formas: se o texto da contribuição é idêntico ao texto final da lei, indicando que as sugestões foram incorporadas; e se parte do texto da contribuição está no texto final dessa norma, demonstrando que houve aproveitamento das contribuições. Como já ressaltado anteriormente, pela característica dinâmica do processo legislativo, não é possível se afirmar, com certeza, que essas contribuições afetaram o texto final da lei, porque a alteração pode ter decorrido de outros fatores ou por causa de outras forças que envolvem o processo legislativo. Mas a coincidência entre os textos de contribuições, que sejam diferentes do texto submetido à apreciação, e o texto final da norma aprovada, seja de modo parcial ou total, é um forte indicativo de que as contribuições foram avaliadas e acatadas.

Quanto ao teor de identidade entre o texto das contribuições e o texto final da lei (linha 4 da Tabela 4), 33 das contribuições analisadas são idênticas ao texto final promulgado, o que equivale a 3% dos dispositivos submetidos à apreciação na plataforma e que receberam alguma contribuição. Já a coincidência parcial de textos ocorreu em 81 casos (linha 6 da Tabela 5), o que equivale a 8% do total de dispositivos que receberam contribuições.

Da leitura dos pareceres dos relatores juntamente com os dados acima, pode-se supor que, pelas afirmações feitas nesses documentos, em cinco dos projetos de lei, ou em 71% do total analisado, houve apreciação das contribuições dadas pelos cidadãos no Wikilegis. Observe-se, no entanto, que se esses cinco projetos forem comparados ao total de leis criadas na Câmara dos Deputados no mesmo período (entre 1995 e 2017), ou seja, 1.898 (conforme Tabela 2), tem-se que apenas 0,26% de projetos mencionaram o uso da ferramenta. Ressalte-se, contudo, que o Wikilegis só entrou em funcionamento em 2013, conforme explicamos acima.

Ainda, é possível supor que essas contribuições refletiram em 11% dos dispositivos com contribuições, se somadas as coincidências total e parcial entre os textos das contribuições e do texto final da norma. Eventuais reflexos indiretos das contribuições no texto da lei não podem ser aferidos pela forma de pesquisa aqui aplicada. No entanto, conforme já dito anteriormente, é sugestivo que 96% dos dispositivos que receberam contribuições tenham sofrido alguma alteração entre o texto inicial e o texto final da lei.

Com esses dados, restam respondidas as outras duas questões de pesquisa, isto é, não é comum haver informações para a sociedade sobre eventual análise ou o resultado das contribuições realizadas na ferramenta. Contudo, nos casos em estudo, isso aconteceu em cinco dos sete projetos de lei analisados, e é possível perceber que parte das contribuições deixadas no Wikilegis influenciou a decisão final de formulação da norma, ainda que não haja um retorno ao cidadão sobre esse aproveitamento de ideias.

Na análise sobre o tipo de contribuição efetuada, nota-se que a maioria, 762 contribuições ou 75% delas (linha 7 da Tabela 4) é referente ao conteúdo da norma, contra 14 (1%) que são referentes à redação da lei. Ademais, é alto o índice de sugestão inválida, que são aquelas que têm texto de sugestão igual ao texto submetido à apreciação provavelmente por uso inadequado da ferramenta, conforme já mencionado anteriormente, e aquelas que possuem um texto não legal (manifestações de apreço, despreço ou outro conteúdo que não tenha relação direta com o texto legal disponibilizado na plataforma). São exemplos de texto não legal inseridos no campo “redação do artigo” (plataforma antes da reformulação) ou "proposta de alteração", "proposta de adição" ou "proposta de remoção" (da versão nova da plataforma):

“Art. 128. OBS: NOVA REDAÇÃO DO PRESENTE ARTIGO A SER CONCEBIDA PELOS PROFISSIONAIS HABILITADOS DA RELATORIA (CÂMARA DOS DEPUTADOS), EM CONFORMIDADE COM A(S) JUSTIFICATIVA(S) DA(S) ALTERAÇÃO(ÕES) ABAIXO REGISTRADA(S).”
(Fórum de Discussões - Estatuto da Pessoa com Deficiência - Bauru/SP - projeto do Estatuto da Pessoa com Deficiência)

“Definição de Salário do Político.” (Luiz Villela dos Reis - projeto da Reforma Política)

“O Fundo será constituído por recursos do orçamento da União, na forma especificada neste artigo. O povo não tem que pagar a conta das pessoas que querem disputar vaga eleitoral. Cada candidato que pague do seu próprio bolso. Se não tem como custear despesa, não se candidate.” (Claudio Amatte - projeto da Reforma Política).

Tais manifestações podem demonstrar que parte dos usuários não sabe como lidar com o Wikilegis, o que pode estar atrelado à usabilidade da ferramenta, tema que será abordado a seguir, com base nos dados da Tabela 5. Faria (2015) já havia apontado a dificuldade de as pessoas utilizarem o e-Democracia, tanto pela ausência de compreensão por parte do cidadão do processo legislativo, bem como pela complexidade de uso das ferramentas. O autor também já havia sinalizado como uma das causas dessa dificuldade a ausência de tutoriais mais explicativos sobre o uso da plataforma e de suas ferramentas.

Outra possibilidade é que os cidadãos não dominem a linguagem jurídica, não compreendendo a diferença entre o texto legal e o texto analítico da justificativa, como parece demonstrar o exemplo acima. Assim, é possível perceber que algumas manifestações expressam ideais de cunho pessoal, não sendo possível distinguir se a inserção desse tipo de texto é intencional ou houve algum tipo de incompreensão do uso da ferramenta.

Pela análise de outro dado, no entanto, é possível supor que a dificuldade na usabilidade da plataforma foi mitigada após sua reformulação, ocorrida em 2016. Na página antiga, quando há coincidência de texto submetido à apreciação da sociedade e a contribuição do cidadão, é comum constar no campo “descrição da sugestão” a modificação que o usuário deseja que seja incluída no texto do projeto. Ou seja, a tendência é ele que justifique nesse campo o que deveria ser sua sugestão.

Com a reformulação da página, a forma de participação é mais limitada: ao acessar a ferramenta para fazer a contribuição, o usuário já é direcionado por ela para os campos que devem ser preenchidos. Por exemplo, ao se tentar fazer uma proposta de edição, a ferramenta abre uma caixa para

alteração do texto disponibilizado para contribuição, e assim, ao fazer sua contribuição, o próprio sistema tacha o texto retirado e inclui em destaque o texto acrescentado. Já a proposta de inclusão abre um campo para inclusão do texto, com uma caixa para marcar que tipo de dispositivo será acrescentado (citação, artigo, inciso, parágrafo, alínea, item, subseção). A proposta de exclusão tacha todo o texto a ser excluído e abre espaço para justificar a contribuição de exclusão. Portanto, com essas limitações, é mais intuitivo saber o que fazer e como se manifestar. E os números parecem indicar essa melhoria no uso da ferramenta.

Tabela 5: Quantidade de sugestões inválidas e ausência de comentários no campo “Descrição da Sugestão” ou “Comentários”

	Antes da reformulação da página do E-Democracia					Depois da reformulação da página do E-Democracia		
	CPC	EPD	MARCO CIVIL INTERNET	LOA 2013	TOTAL	REFORMA TRAB.	REFORMA POL.	TOTAL
Contribuições	281	568	52	8	909	50	52	102
Sugestão Inválida	67	154	0	0	221	4	10	14
% Sugestão inválida em relação ao total de contribuições	24%	27%	0%	0%	24%	8%	19%	14%
Células vazias em “Descrição da Sugestão” ou “Comentários”	20	65	1	1	87	23	33	56
% de Células vazias em relação ao total de contribuições	7%	11%	2%	13%	10%	46%	63%	55%

Na Tabela 5, acima, nota-se que, antes da reformulação da página do e-Democracia, o índice de sugestões inválidas na plataforma em relação ao total de contribuições era de 24%, enquanto que o percentual de contribuições sem comentários no campo “descrição da sugestão” era de 10%. Após a reformulação, o percentual de sugestões inválidas em relação ao total de contribuições caiu para 14%, enquanto que o percentual de contribuições sem comentários no campo “comentário” aumentou para 55%. Considerando-se que a reformulação é recente e que a quantidade de contribuições na plataforma antiga ainda é superior à da página atual, é cedo para se fazer alguma afirmação, no entanto, pelos dados de uso, é factível se afirmar que a usabilidade da ferramenta melhorou na nova versão.

Ainda, com a coleta dos dados, detectou-se que 74 contribuições são repetidas, ou o equivalente a 7% do total de contribuições, sendo que todas elas estão em apenas dois projetos, o do Código de Processo Civil e do Estatuto da Pessoa com Deficiência. Há uma diferença, entretanto, entre as contribuições repetidas nos dois projetos. No projeto do Código de Processo Civil é comum a contribuição ser repetida pelo mesmo usuário. Isso pode demonstrar algum problema de acesso do usuário específico ou mesmo algum *bug* do sistema na hora do acesso por ele.

Já no projeto do Estatuto da Pessoa com Deficiência, as sugestões repetidas normalmente são de usuários diversos, o que pode indicar a importância da sugestão para diversos públicos. Apenas para exemplificar, a contribuição abaixo foi dada por quatro usuários diferentes: Desembargador do Trabalho Ricardo Tadeu Marques da Fonseca, FERNANDA PESSOA-Coord.Nac.Ins.Pessoas com Deficiência no Trabalho, Stefanie Martins Botelho e FÓRUM PERNAMBUCANO DE INCL. DE PESSOAS COM DEFICIENCIA NO MERC. TRABALHO.

Equipe multiprofissional avaliará com base em critérios biopsicossociais e indicará o programa de reabilitação que vise a alcançar as mesmas ou novas capacidades de trabalho do trabalhador, empregado público ou privado e servidor público.

Por último, participaram das contribuições 220 colaboradores. Ao se analisar a concentração de contribuições, fica claro que, em cinco dos seis casos analisados, mais da metade delas foram feitas por, no máximo, cinco colaboradores. Somente no caso do Estatuto da Pessoa Portadora de Deficiência é que 10 usuários concentraram pouco mais da metade das sugestões. Portanto, 27 usuários responderam por mais 58% de todas as 1.011 contribuições que estão no Wikilegis, conforme dados da Tabela 6, na página 360.

Em resumo, pelos dados anteriormente expostos, depreende-se o baixo uso do Wikilegis para consulta à sociedade a respeito de projetos de lei. Além disso, não é comum haver informações para a sociedade sobre eventual análise ou resultado das contribuições realizadas na ferramenta. Contudo, apesar

desse panorama, é possível perceber que as contribuições deixadas no Wikilegis, na maioria dos projetos de lei disponibilizados na ferramenta e que foram transformados em lei (em um total de sete projetos), foram analisadas pelos relatores dessas propostas, e parte delas, ou seja, 11% do total das contribuições deixadas pelos cidadãos, causou impacto direto na formulação da norma.

Mítozo, em estudo para tentar compreender a participação cidadã nas discussões legislativas no portal e-Democracia, afirma que “algo que o Portal já disponibilizou algumas vezes e que pode fortificar a credibilidade da iniciativa frente ao cidadão é uma espécie de *accountability* das contribuições” (MITOZO, 2015, p. 61). A autora afirma que a utilização da ferramenta Wikilegis é precária e alguns fatores para essa baixa participação podem advir da especialização do canal, de falhas quanto à *accountability* das contribuições feitas pela ferramenta e por falta de consideração das ideias ali expostas pelos parlamentares responsáveis pelos projetos, conclusões que estão adequadas aos dados apresentados até aqui.

Apesar de os resultados estarem de acordo com as pesquisas atuais sobre democracia digital, também é preciso reconhecer os esforços institucionais na melhoria desses meios de participação (reformulação da página do e-Democracia), além de tentativas de se padronizar ou de se tentar dar à participação popular a importância demandada atualmente pelos teóricos.

Por outro lado, as ferramentas colaborativas estão sujeitas a uma série de críticas que podem, em certa medida, ser aplicadas ao nosso objeto de estudo. Andrew Keen (2007), por exemplo, em sua obra sobre a cultura do amadorismo faz uma crítica bastante ácida aos que ele denomina de “nobres amadores”. Segundo ele, a Wikipedia é um exemplo de como a lógica da colaboração pode ser desvirtuada com finalidades políticas, uma vez que a equivalência entre as opiniões dos especialistas e dos amadores propiciadas pelas ferramentas digitais cria a “ditadura dos idiotas”. Ao desvalorizar o talento, o esforço, a dedicação e os investimentos em preparação especializada e técnica em nome de uma suposta “igualdade” entre os colaboradores, as experiências de tipo colaborativo podem ameaçar as instituições profissionais de produção de conhecimento e informação (KEEN, 2007).

Tabela 6: Quantidade e percentual de contribuições por colaborador

	TOTAL DE CONTRIBUIÇÕES POR PROJETO	COLABORADOR	CONTRIBUIÇÕES POR COLABORADOR	% CONTRIBUIÇÕES POR COLABORADOR X CONTRIBUIÇÕES POR PROJETO	% CONTRIBUIÇÕES POR COLABORADOR X CONTRIBUIÇÕES TOTAIS (1.011)
CPC	281	1º	77	27,4%	7,6%
		2º	46	16,4%	4,5%
		3º	15	5,3%	1,5%
		4º	14	5,0%	1,4%
		5º	13	4,6%	1,3%
	TOTAL		165	59%	16%
EPD	568	1º	58	10,2%	5,7%
		2º	58	10,2%	5,7%
		3º	50	8,8%	4,9%
		4º	41	7,2%	4,1%
		5º	37	6,5%	3,7%
		6º	22	3,9%	2,2%
		7º	20	3,5%	2,0%
		8º	18	3,2%	1,8%
		9º	16	2,8%	1,6%
	TOTAL		334	59%	33%
MARCO CIVIL DA INTERNET	52	1º	9	17,3%	0,9%
		2º	6	11,5%	0,6%
		3º	5	9,6%	0,5%
		4º	4	7,7%	0,4%
		5º	4	7,7%	0,4%
	TOTAL		28	54%	3%
LOA 2013	8	1º	4	50,0%	0,4%
	TOTAL		4	50%	0%
REFORMA TRAB.	50	1º	13	26,0%	1,3%
		2º	7	14,0%	0,7%
		3º	6	12,0%	0,6%
	TOTAL		26	52%	3%
REFORMA POL.	52	1º	15	28,8%	1,5%
		2º	9	17,3%	0,9%
		3º	6	11,5%	0,6%
	TOTAL		30	58%	3%
TOTAL DE CONTRIBUIÇÕES	1.011		587		58,1%

Fonte: Elaboração própria.

5 Considerações finais

As pesquisas mais recentes focam, em boa parte, nas iniciativas lançadas pelos parlamentos para incentivar a participação popular em processos de decisão e na produção legal (BRANDÃO, 2015; ROSSINI, 2014; MARQUES, 2008; MITOZO, 2015). Mas, pouco ainda se fala sobre o que é feito dessa participação e de que formas ela é aproveitada pelo sistema representativo, tendo como exemplo as contribuições eventualmente dadas pela sociedade nos mecanismos digitais institucionalmente disponibilizados.

Nesse contexto está o fundamento do presente estudo, qual seja, analisar o uso da ferramenta Wikilegis no processo de coprodução legislativa. Após a análise dos dados, concluiu-se que o uso da ferramenta para coleta de contribuições da sociedade ainda é numericamente inexpressivo, tendo em vista o número de proposições aprovadas pela Câmara dos Deputados nos últimos anos e a quantidade de propostas que foram submetidas à participação popular online.

No período de 2009 (ano de criação do e-Democracia) a 2017, para 521 leis promulgadas, apenas quatro foram submetidas à consulta popular pelo *Wikilegis*, ou seja, apenas o equivalente a 0,8% das leis promulgadas passou pela ferramenta em análise. Considerando-se que há projetos de lei anteriores a 2009 que passaram pela ferramenta, aumenta-se para sete o número de leis promulgadas que foram disponibilizadas para consulta popular. Uma das razões para este quantitativo irrisório é que o uso da plataforma não é obrigatório por parte dos parlamentares. Muito provavelmente, por isso, o número de submissões é extremamente baixo, considerando-se o volume de produção legislativa da Câmara dos Deputados.

Sobre a apreciação das contribuições dos cidadãos, os dados mostram que em cinco dos projetos analisados (71%) houve apreciação das contribuições dadas pelos cidadãos no Wikilegis. Porém, se esses cinco projetos forem comparados ao total de leis criadas no mesmo período, entre 1995 e 2017, ou seja, 1.898, tem-se que apenas 0,26% de projetos mencionaram o uso da ferramenta.

Ademais, das 1.011 contribuições analisadas, elas se refletiram em 11% dos dispositivos disponibilizados para contribuição, se somadas as coincidências total e parcial entre os textos das contribuições e do texto final da norma.

Em nenhum dos casos analisados houve um posicionamento direto do deputado para a sociedade sobre o impacto das contribuições no resultado final do processo legislativo, evidenciado a falta de *accountability* das contribuições feitas pela ferramenta (MITOZO, 2015). Conforme ressaltam Aitamurto e Chen (2017), o *crowdsourcing* cria valor quando é aplicado na formulação de políticas em três dimensões: democrática, epistêmica e econômica. O valor democrático é criado aumentando a transparência, a *accountability*, a inclusão e a deliberação na formulação de políticas. O valor epistêmico está relacionado com os conhecimentos gerados e aplicados no processo de *crowdlaw*, gerando aprendizagem coletiva e fortalecendo a cultura democrática. Já o valor econômico está associado à eficácia dessas políticas, tornando-as mais racionais, potencializando seus benefícios e reduzindo seus custos.

A avaliação dessas três dimensões fica dificultada pelo pequeno número de casos disponíveis, além da falta de acompanhamento mais aprofundado e de transparência sobre a aplicação prática das contribuições no resultado final do processo legislativo. Sobre esse ponto, obviamente, as alterações técnicas e de *design* realizadas em 2016 na plataforma e-Democracia representam um ganho, tanto do ponto de vista cognitivo, quanto para a *accountability* do processo pelos próprios usuários. Contudo, ainda não é possível afirmar que haja ganhos em relação à aprendizagem coletiva ou à cultura democrática, ainda que os participantes do processo possam se declarar satisfeitos em relação a ele.

Entre os princípios citados por Aitamurto e Landemore (2015, p.1) para a formulação de políticas em *crowdsourcing*, estão a inclusão, a responsabilidade e a transparência. Tanto a inclusão, que significa a abrangência da participação do cidadão, quanto a responsabilidade, que diz respeito tanto à atuação dos participantes quanto dos parlamentares, ainda não foram atingidas pelo Wikilegis. Do mesmo modo, a transparência, que também é fundamental para a credibilidade do processo, pode ser ampliada com medidas simples, como a produção de relatórios que mostrem como as sugestões dos

usuários foram aproveitadas pelos parlamentares. Segundo os autores, esses princípios abrangentes “são fundamentais para alcançar os principais objetivos da formulação de políticas em *crowdsourcing*, ou seja, uma busca eficiente por conhecimento e deliberação democrática entre os participantes”.³⁰

Segundo Gomes (2005), algumas democracias liberais não parecem tão disponíveis a permitir a participação dos cidadãos nos processos de decisão políticas e, no caso do parlamento, na discussão da produção legislativa. Ou seja, a debilidade de participação cidadã na política não necessariamente seria explicada pela dificuldade de acesso ou falta de meios de participação ou ausência de oportunidades de se manifestar.

Sabe-se que os meios de participação existem, que as oportunidades de manifestação também, e que uma parcela de cidadãos utilizam a ferramenta *Wikilegis* para agregar opiniões, conhecimentos, vivências, sugestões ao processo legislativo. Resta aos gestores, aos políticos e aos usuários refletirem sobre o pouco uso da plataforma. Quais as razões para a quase total ausência de resposta à sociedade sobre o uso feito de suas contribuições? Se esse é um dos fatores essenciais em qualquer processo participativo, significa que pode contribuir para a participação cidadã, apontada como um dos elementos a serem aprimorados nas democracias contemporâneas.

Referências

AITAMURTO, Tanja. *Crowdsourcing for democracy: A new era in policy-making*. *Publications of the Committee for the Future*, 1. Finland & United States: Parliament of Finland & Stanford University, 2012. Disponível em: https://cddrl.fsi.stanford.edu/publications/crowdsourcing_for_democracy_new_e_ra_in_policymaking

AITAMURTO, Tanja; LANDEMORE, Hélène. Five design principles for crowdsourced policymaking: Assessing the case of crowdsourced off-road traffic law in Finland. *Journal of Social Media for Organizations*, 2(1), 2015, p. 1-19.

AITAMURTO, Tanja; LANDEMORE, Hélène. Crowdsourced Deliberation: The Case of the Law on Off-Road Traffic in Finland. *Policy & Internet*, v. 8, n. 2, p. 174-196, 2016.

³⁰ No original: “{...} these overarching principles and are instrumental in achieving the main goals of crowdsourced policymaking, namely, an efficient search for knowledge and democratic deliberation among the participants.”

AITAMURTO, Tanja. Crowdsourced democratic deliberation in open policymaking: Definition, promises, challenges. *International Reports on Socio-Informatics (IRSI), Proceedings of the CSCW 2016 – Workshop: Toward a Typology of Participation in Crowdwork*, v. 13, n.1, p.67-78, 2016a.

AITAMURTO, Tanja. Collective intelligence in law reforms: When the logic of the crowds and the logic of policymaking collide. *System Sciences (HICSS), 2016 49th Hawaii International Conference on IEEE*, 2016b. p. 2780-2789.

AITAMURTO, Tanja; CHEN, Kaiping. The value of crowdsourcing in public policy-making: epistemic, democratic and economic value. *The Theory and Practice of Legislation*, v. 5, n. 1, p. 55-72, 2017.

AITAMURTO, Tanja; LANDEMORE, Hélène; SALDIVAR GALLI, Jorge. Unmasking the crowd: participants' motivation factors, expectations, and profile in a crowdsourced law reform. *Information, Communication & Society*, v. 20, n. 8, p. 1239-1260, 2017.

ALSINA, Victòria; MARTÍ, José Luis. The Birth of the CrowdLaw Movement: Tech-Based Citizen Participation, Legitimacy and the Quality of Lawmaking *Analyse & Kritik*, v. 40, n. 2, p. 337-358, 2018.

BALLESTEROS, Ana. *El Derecho Colaborativo: una forma más humana para la solución de controversias*. Dissertação de mestrado (Direito). Universidade de Oviedo. Programa de Pós-Graduação em Direito Público, 2017. 38f. Disponível em: http://digibuo.uniovi.es/dspace/bitstream/10651/40219/4/TFM_BallesterosTemprano,%20Ana.pdf

BENÍTEZ-EYZAGUIRRE, Lucía. Mapeo de la legislación colaborativa en España. Paper presented at the RCSL-SDJ *Conference/Beyond Citizenship Law and the States*. p. 13-33. 2018.

BERNAL, Carlos. How Constitutional Crowd-Drafting Can Enhance Legitimacy in Constitution-Making. *Revista Brasileira Estudos Políticos*, v. 116, p. 185-246, 2018.

BOUTANG, Yann Moulier. Wikipolitics and the economy of the bees: information, power, and politics in a digital society. In: ALBAGLI, Santa; MACIEL, Maria L. (Orgs.). *Information, Power, and Politics: Technological and Institutional Mediations*. Lanham: Lexington Books, p. 47-78, 2010.

BRABHAM, Daren. *Crowdsourcing*. Cambridge: MIT Press, 2013a.

BRABHAM, Daren. *Using crowdsourcing in government*. IBM Center for the Business of Government, 2013b.

BRAGA, Sérgio Soares; FRANCA, Andressa Silvério Terra; NICOLAS, María Alejandra. Os partidos políticos brasileiros e a internet: uma avaliação dos websites

dos partidos políticos do Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 17, n. 34, p. 183-208, 2009.

BRANDÃO, Walternor. *Fóruns do portal e-Democracia: uma análise da discussão de argumentos online*. 2015. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/32099>.

CAÑIBANO, Tomás. (2016). *Git para el manejo de la legislación municipal*. (Tesis de fin de licenciatura). Disponível em <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/59014>

CAPONE, Gabriella; NOVECK, Beth. *Crowdlaw. Online Public Participation in Lawmaking*. 2017.

CHADWICK, Andrew. Explaining the Failure of an Online Citizen Engagement Initiative: The Role of Internal Institutional Variables. *Journal of Information Technology and Politics*, v.8, n.1, 2011.

CHAGNOUX, Marie; HUMBERT, Pierre. Wiki, boîte à outils ou boîte de Pandore? In: CAVALIÉ, Étienne; CLAVERT, Frédéric; LEGENDRE, Olivier; MARTIN, Dana. *Expérimenter les humanités numériques. Des outils individuels aux projets collectifs*. Paris, 2017.

COLEMAN, Stephen; GOTZE, J. *Bowling together: online public engagement in policy deliberation*. London: Hansard Society, 2001.

COLEMAN, Stephen. Connecting Parliament to the public via the internet: two case studies of online consultations. *Information, Communication and Society*, v.7, n.1, p.1-22, 2004.

EISENBERG, José. Democracia Digital. In: GIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio (Org.). *Dicionário de políticas públicas*. 2ª Edição. São Paulo: FUNDAP / IMESP, 2013. p. 244-246.

FARIA, Cristiano F. *O Parlamento aberto na era da internet: pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração das leis?* Brasília, Câmara dos Deputados: Edições Câmara, 2012.

FISHKIN, J. *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*. Oxford, UK: Oxford University Press, 2009.

FUNG, Archon. Democratizing the policy process. In: MORAN, Michael; REIN, Martin; GOODIN, Robert E. (Orgs.). *The Oxford handbook of public policy*. Oxford: Oxford Univ. Press, 2006. p. 667-683.

GOMES, Wilson. Internet e Participação Política em Sociedades Democráticas. *Revista FAMECOS*, n.27, 2005.

GOMES, Wilson. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. *Revista Fronteiras*, v. 7, n. 3, p. 214-222, set./dez. 2005.

HINDMAN, Matthew. *The myth of digital democracy*. Princeton: Princeton Univ. Press, 2009.

JURADO GILABERT, Francisco. Democracia 4.0: desrepresentación en el voto telemático de las leyes. *Revista Internacional de Pensamiento Político*, v.8, n.2, p. 119-138, 2013.

KEEN, Andrew. *The Cult of the Amateur: How Today's Internet is Killing our Culture*. New York: Doubleday, 2007.

LANGLAMET, Hélène. Can Digital Technologies Create a Stronger Model for Democratic Participation? The Case of Crowdlaw. *Proceedings of the 51st Hawaii International Conference on System Sciences*. 2018.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil. *Participação política e internet: meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea, com um estudo de caso do estado brasileiro*. Tese (Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporâneas). Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2008.

MARTIN-BARITEAU, Florian. The Matrix of Law: From Paper, to Word Processing, to Wiki. *Lex Electronica*, v.19, n. 1, p.2014.

MIGUEL, Luís Felipe. *Accountability em listas abertas*. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 18, n. 37, p. 183- 200, out. 2010.

MITOZO, Isabele. O Portal e-Democracia e suas potencialidades: avanços e desafios de uma ferramenta de participação legislativa (Entrevista com Cristiano Ferri de Faria). *Revista Compólitica*, n. 4, v. 2, Ago-dez, p. 185-204, 2014.

MITOZO, Isabele. E-Participação e Mecanismos de Interferência Civil: O Portal E-Democracia e a Discussão das Leis do Orçamento Nacional. *E-Legis*, v. 17, n. 17 p.51-71, 2015.

NORRIS, Pippa. *Digital divide: Civic engagement, information poverty, and the Internet worldwide*. Cambridge University Press, 2001.

NOVECK, Beth. Crowdlaw: Collective intelligence and lawmaking. *Analyse & Kritik*, v. 40, n. 2, p. 359-380, 2018a.

NOVECK, Beth. Forging smarter cities through CrowdLaw. *Media and Communication*, v. 6, n. 4, p. 123-126, 2018b.

NOVECK, Beth. *Wiki government: how technology can make government better, democracy stronger, and citizens more powerful*. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2009.

NOVECK, Beth. *Legislature 2.0: CrowdLaw and the Future of Lawmaking. The Gov Lab*, 2017.

ORTEGA, Felipe. *Open Collaboration: El movimiento colaborativo como motor para la innovación. V Jornada Profesional de la Red de Bibliotecas del Instituto Cervantes: Conocimiento para la Innovación: Espacios que Exploran uma Democracia Más Abierta*. Madrid. 14 Dez. 2012.

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 9-63, 1992.

PERNA, Andrea S. *O lado invisível da participação política: gestão da informação dos mecanismos digitais de participação política nos parlamentos da América Latina, com uma análise do caso da Câmara dos Deputados do Brasil*. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação). Brasília: Universidade de Brasília, 2010.

RANCHORDÁS, Sofia. Digital agora: democratic legitimacy, online participation and the case of Uber-petitions. *The Theory and Practice of Legislation*, v. 5, n. 1, p. 31-54, 2017.

ROSSINI, Patrícia. O papel do cidadão nas ferramentas de Democracia Digital no Brasil: uma análise do desenho interativo das Comunidades Legislativas do Portal E-Democracia. *Revista Compólitica*, v.4, n.2, ago./dez. 2014.

ROSSINI, Patrícia; OLIVEIRA, Vanessa Veiga de. E-Democracia e Legislação Colaborativa: A Discussão da Reforma Política no Brasil. *XXV Encontro Anual da Compós*, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 7 a 10 de junho de 2016.

RYAN, Mark D.; GREWAL, Gurchetan S. Digital democracy lets you write your own laws. *The Conversation*, 16 december, 2013.

SCHNEIDER, Florian. Collaboration: The dark side of the multitude. *Sarai Reader*, v. 6, p. 572-576, 2006.

SENNETT, Richard. *Juntos: os rituais, os prazeres e a política de cooperação*. Rio de Janeiro: Record, 2012.

SOUZA, João Paulo Bandeira. Compreendendo a cooperação dialógica: uma leitura de Juntos de Richard Sennett. *O público e o Privado*, v. 21, n. 21, p.185-194, 2013.

TERAN, Luís; SPICHER, Nathalie; RAMIREZ, René; PAZOS, Rina; RON, Mario. Public collaborative legislation: A case study of the ingenios act. *Third*

International Conference on eDemocracy & eGovernment (ICEDEG). IEEE, p.87-92, 30 March - 1 April 2016. March-1 April 2016.

WIGAND, F. Dianne Lux. Gov 2.0 and beyond: using social media for transparency, participation and collaboration. *International Conference on Networked Digital Technologies*. Springer, Berlin, Heidelberg, 2011. p. 307-318.

Capítulo 12

Para além da Deliberação e do Engajamento: O Papel dos e-Parlamentos na Fiscalização e no Monitoramento de Políticas Públicas¹

Andrea Perna

Nelson Gomes dos Santos Filho

Sérgio Braga

1 Introdução: O campo de estudos sobre e-Parlamentos e o monitoramento das políticas públicas

Em seu artigo sobre os novos desafios colocados ao estudo da e-Democracia em uma era de “exuberância informacional”, causada pela disseminação generalizada de ferramentas digitais mais colaborativas, Andrew Chadwick aponta diversas limitações que um enfoque excessivamente centrado nas potencialidades das tecnologias digitais para promoverem a deliberação pública pode causar à análise de experiências de democracia e de governança digital (CHADWICK, 2007). Com efeito, embora já exista uma ampla literatura analisando como as plataformas digitais dos parlamentos podem estimular experiências de engajamento e deliberação nos órgãos legislativos, um resultado frequente destes estudos é o de que, embora as plataformas digitais criadas pelos e-parlamentos possam até ampliar a participação, aumentar o engajamento do público e criar espaços de deliberação para os diferentes atores políticos, elas têm tido até aqui pouca influência efetiva no processo de elaboração e

¹ Uma primeira versão deste capítulo foi apresentada no II Seminário do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital (INCT.DD) realizado na UFBA entre os dias 3 e 4 de outubro de 2019. Agradecemos imensamente as observações críticas ao texto então apresentado pelos participantes. Procuramos melhorá-lo a partir dos debates realizado durante o evento. Entretanto, eventuais erros remanescentes são de nossa responsabilidade.

monitoramento das políticas públicas implementadas pelos diferentes governos (MARQUES; MIOLA, 2007; MARQUES, 2008; PERNA; BRAGA, 2012; MENDONÇA; AMARAL, 2014; MENDONÇA; FREITAS; OLIVEIRA, 2014; BRAGATTO; SAMPAIO; NICOLÁS, 2015).

Por outro lado, diversos autores têm apontado os crescentes potenciais das plataformas digitais para aumentar a qualidade da governança nos processos de elaboração e implementação de políticas públicas, especialmente daqueles que se dão no âmbito das interações entre os poderes Executivo e Legislativo. Hellen Margetts, por exemplo, em seus vários trabalhos dedicados a examinar os impactos das tecnologias digitais no processo de elaboração de políticas públicas, afirma que tais tecnologias podem contribuir para aumentar os potenciais de inovação, confiança, transparência e equidade nas várias fases deste processo, ampliando a capacidade de monitoramento institucional e o controle dos cidadãos sobre ele (MARGETTS, 2009; MARGETTS *et al.*, 2017). Outros autores apontam os potenciais de criação e aproveitamento de inteligência coletiva nas várias etapas do ciclo de políticas públicas (MAGRO, 2012; FREITAS, 2016; FREITAS; TEIXEIRA, 2019).

O objetivo deste texto é, a partir de uma reflexão mais geral sobre o papel dos e-parlamentos na fiscalização das políticas governamentais e no desempenho da função fiscalizadora dos órgãos parlamentares, realizar dois estudos de caso sobre como as plataformas digitais dos órgãos legislativos podem dinamizar o papel fiscalizador dos e-parlamentos sobre o processo de elaboração de políticas públicas em diferentes níveis de governo. Nesse sentido, procuramos analisar as experiências do programa *Políticas públicas a seu alcance* (da Assembleia Legislativa de Minas Gerais) e do *Observatório Legislativo da Intervenção Federal na Segurança Pública do Rio de Janeiro* (da Câmara dos Deputados), procurando examinar como estes programas foram utilizados para dinamizar as funções fiscalizadoras do parlamento e para monitorar políticas governamentais implementadas em diferentes esferas de governo nas diferentes etapas do ciclo de implementação de políticas públicas. Complementarmente, procuraremos indicar de forma breve alguns dos desafios colocados à implementação de tais programas pelos gestores dessas casas legislativas.

Nesse contexto, uma contribuição importante da literatura mais recente sobre e-parlamentos foi demonstrar que, além de suas funções legislativa e representativa propriamente ditas, os órgãos parlamentares desempenham uma série de outras funções que podem ser dinamizadas por meio do uso das tecnologias digitais e, em particular, da internet. Dentro desse quadro, destacamos alguns trabalhos recentes que buscam analisar de uma perspectiva mais ampla o fenômeno das funções desempenhadas pelos e-parlamentos e de seus portais, destacando sua função fiscalizatória e participação no processo de elaboração de políticas públicas (LESTON-BANDEIRA; THOMPSON, 2018).

No entanto, embora a análise dos potenciais dos *Websites* Parlamentares (WPs) e das plataformas digitais dos e-parlamentos de uma maneira geral para promoverem um maior enraizamento dos órgãos legislativos na opinião pública tenha recebido a atenção de diversos analistas que buscaram realizar estudos mais abrangentes e sistemáticos sobre o assunto, são poucos os trabalhos que buscam refletir sobre como os e-parlamentos usam as tecnologias digitais para criar mecanismos internos de controle e fiscalização das políticas públicas implementadas por outros órgãos governamentais, especialmente do Executivo, e de promover o monitoramento sistemático de tais *policies* através de ferramentas ou plataformas digitais.

A partir dessas considerações podemos definir a **função de fiscalização** como aquela que se refere ao exercício do papel de supervisão do parlamento sobre as atividades do governo ou “*accountability* horizontal” (O’DONNELL, 1998) do Executivo através de vários instrumentos, tais como questões escritas, requerimentos de informação, comissões de inquérito etc., dentre os quais podemos destacar o monitoramento sistemático de políticas públicas formuladas e implementadas pelos órgãos executivos. Em seu estudo sobre os e-parlamentos europeus, Leston-Bandeira (2009) inclui no desempenho desta função diversas ferramentas e procedimentos de controle do Executivo existentes nos sistemas de governo parlamentaristas europeus, tais como as questões orais e interpelações elaboradas pelos membros do parlamento, indicações dos deputados, relatórios dos trabalhos de Comissões de Inquérito e outras comissões. Braga, Mitozo e Tadra (2016), por sua vez, introduzem uma modificação no sentido de adaptar as variáveis utilizadas nos estudos dos

países europeus para o caso dos sistemas de governo presidencialistas brasileiros, inclusive nas esferas subnacionais de governo. Isso se deve ao fato de que, no Brasil, ao contrário da maioria dos países parlamentaristas europeus, vigora um sistema de governo presidencialista, inclusive em escala subnacional, também denominado por vários autores de “presidencialismo de coalizão” (SANTOS, 2001). Sendo assim, enquanto nos sistemas parlamentaristas europeus as questões (*questions*) ou interpelações (*interpelations*), orais e escritas, são ferramentas regulares utilizadas pelos representantes para fiscalizar e supervisionar os membros do gabinete, que periodicamente comparecem a tais comissões para sustentar seus pontos de vista (LESTON-BANDEIRA; THOMPSON, 2018), em sistemas de governo presidencialistas, como o brasileiro e de outros países latino-americanos, o mesmo não ocorre com tanta frequência. Nesses sistemas de governo, as comissões legislativas, especialmente a CCJ/Comissão de Constituição e Justiça, e as CFs/Comissões de Finanças, têm como papel fundamental organizar o próprio processo legislativo, formulando pareceres para diversas proposições dos parlamentares e efetuando a análise prévia da constitucionalidade e viabilidade técnica dos projetos. Por essa razão, muitos autores têm apontado o déficit de ferramentas de “controle horizontal” eficazes dos parlamentos sobre o Executivo nestes sistemas políticos, embora tenham sido observadas várias iniciativas importantes no período recente (LLANOS; MUSTAPIC, 2005).

Isto posto, desde o início dos estudos sobre e-parlamentos, diversos autores têm observado que as NTICs podem aumentar significativamente a capacidade de fiscalização do Legislativo sobre outros órgãos, aumentando o potencial de controle e monitoramento dos parlamentos sobre as atividades governamentais. Alguns analistas chegam mesmo a defender a tese de que o desempenho dessa função é a grande potencialidade gerada pelos impactos das tecnologias digitais nos e-parlamentos (OLASSINA, 2014). Também nestes casos os e-parlamentos aumentaram grandemente as possibilidades de exercício de uma cidadania ativa pelos cidadãos aos disponibilizar informações sobre a tramitação legal e o processo de formulação de diversas políticas públicas que são objeto de debates no parlamento. Entretanto, embora experiências pioneiras e inovadoras tenham sido observadas no desempenho dessa função pelos e-parlamentos, diversos obstáculos têm sido encontrados, especialmente quanto à pouca disponibilidade

de informações sobre os trabalhos das comissões permanentes e provisórias, com falta de dados sobre sua composição, filiação partidária de seus membros, e ausência disponibilização acessível dos relatórios e dos demais resultados dos trabalhos das comissões e órgãos afins (PEIXOTO, 2013).

No campo específico do estudo de políticas públicas, o interesse pelo tema de avaliação e monitoramento vem crescendo ao longo da última década, o que pode ser evidenciado pelo aumento do número de trabalhos, bem como de organizações públicas e da sociedade civil voltadas para o tema. Costa e Castanhar (2003, p.972) assumem como conceito de avaliação o

[...] exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, finalizado ou em curso, que contemple o seu desempenho, implementação e resultados, com vistas à determinação de sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e relevância de seus objetivos.

No mesmo sentido, Garcia (2001) entende avaliação como uma “operação na qual é julgado o valor de uma iniciativa organizacional, a partir de um quadro referencial ou padrão comparativo previamente definido”.

A avaliação, em síntese, trata da análise de uma política pública ou programa, em termos de variáveis como eficiência, efetividade e sustentabilidade, de modo a aferir se as expectativas iniciais foram atendidas. É o esforço de compreender se as ações desenvolvidas atingem o resultado esperado, e com qual nível de esforço. Segundo Schneider (2010), a avaliação em essência busca responder a uma questão: a política pública está funcionando?

Nesse sentido, as casas legislativas têm um papel fundamental no desenvolvimento de ferramentas de monitoramento “horizontal” das políticas públicas, posto que fiscalizar as ações do Poder Executivo é uma atribuição típica dos parlamentos. No caso do Brasil, essa é uma atribuição instituída tanto pela Constituição Federal quanto pelas constituições estaduais.

Contudo, o Legislativo brasileiro parece ainda carecer da construção de capacidades institucionais que lhe permitam ir além da função legislativa e da fiscalização financeira (LLANOS; MUSTAPIC, 2005; ANASTASIA; INÁCIO; SANTOS, 2011). Tais capacidades devem incluir, dentre outros

aspectos, desenvolvimento de plataformas digitais que apresentem à sociedade, de forma transparente, dados a respeito da avaliação de políticas públicas.

Dentro desse contexto, cabe perguntar: como as casas legislativas brasileiras têm usado suas plataformas digitais para apresentar resultados relativos às suas produções em avaliação de políticas públicas? Elas têm utilizado estes recursos digitais para monitorar as políticas governamentais, exercendo por intermédio destas plataformas sua função fiscalizatória neste aspecto específico?

Para responder a essas questões, realizou-se um estudo de caso exploratório analisando duas experiências entendidas como relevantes no que se refere aos mecanismos de fiscalização de políticas públicas e de atos do Poder Executivo: os programas hospedados nos *websites* da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (“Programa Políticas Públicas a seu Alcance”) e da Câmara dos Deputados (“Observatório Legislativo da Intervenção Federal na Segurança Pública do Rio de Janeiro”). A análise dos *websites* foi complementada por entrevistas com os coordenadores das iniciativas nos respectivos parlamentos. Neste artigo, apresentamos resultados parciais desta pesquisa, a fim de verificar a validade das proposições mais gerais da literatura sobre os potenciais das tecnologias digitais na melhoria do desempenho da função fiscalizatória do parlamento.

A escolha dessas instituições parlamentares partiu da constatação de que ambas explicitaram em seus direcionamentos estratégicos o desejo de fortalecer a função de fiscalização, parte essencial da missão constitucional do Poder Legislativo.

O texto está organizado da seguinte forma: a seção seguinte discute as possibilidades dos e-parlamentos no desenvolvimento da avaliação de políticas públicas, como parte do exercício de suas funções fiscalizadoras. Mais adiante, são mostrados os resultados obtidos da análise das duas experiências aqui estudadas. Por fim, apresentam-se algumas reflexões a respeito das constatações feitas.

2 Monitoramento de políticas públicas e e-Parlamentos

Segundo Secchi (2010), pode-se entender política pública como “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”. O autor destaca como elementos fundamentais de uma política pública a intencionalidade pública e a resposta a um problema de interesse coletivo.

Saliente-se, contudo, que a literatura da área não é convergente ao apresentar conceitos sobre política pública. Souza (2006) nos diz que:

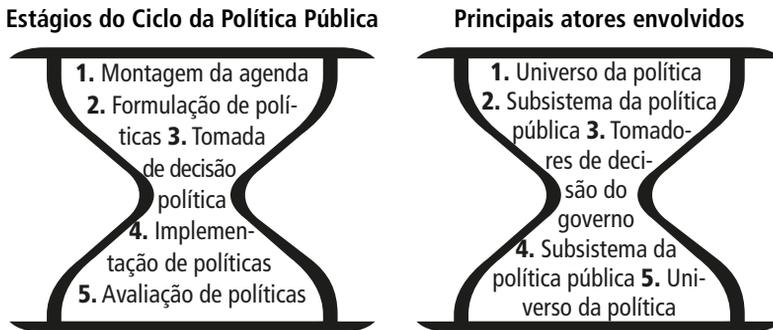
Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Lasswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o que, por que e que diferença faz (SOUZA, 2006, p. 24).

O conceito de Lasswell é particularmente importante para o presente estudo, porque destaca a dimensão política que envolve as ações do Estado. Para além de ser uma ação governamental voltada para a solução de um problema, uma política pública reflete uma tomada de decisão que se dá numa arena política e coletiva, onde partes interessadas argumentam sobre a importância e o direcionamento da ação e tentam influenciar para que a decisão lhes seja a mais benéfica possível. E é justamente por isso que o parlamento tem papel relevante nessa definição.

A importância do papel do parlamento fica ainda mais evidente quando se utiliza a abordagem do ciclo de políticas públicas. Essa abordagem, apesar das críticas que sofre, é válida no sentido de mostrar de forma didática o ciclo de vida de uma política pública, do seu surgimento a sua extinção².

Dentre as diversas versões existentes, decidiu-se adotar aqui uma das mais utilizadas, a de Howlett e Ramesh (2013), mostrada na figura 1, a seguir:

² Para um estudo dos mecanismos de controle “vertical” (ou seja, efetuado pelos cidadãos e organizações da sociedade civil) sobre as diferentes etapas do ciclo de políticas públicas, bem como de seu papel no processo de criação de inteligência coletiva que acompanha cada uma destas etapas, cf. o texto clássico de Beth Noveck neste livro.

Figura 1: Ciclo de Políticas Públicas

Fonte: Howlett e Ramesh (2013, p.16).

Conforme os autores, na etapa de montagem da agenda, os problemas públicos chegam à atenção dos governos e passam a ser possíveis alvos de políticas públicas; a etapa de formulação de políticas diz respeito ao desenho de propostas de solução para esses problemas. Desenhadas as possibilidades de ação, a etapa seguinte diz respeito à tomada de decisão acerca de qual dessas será efetivamente adotada e implementada. A fase de implementação, como o nome já traduz, diz respeito à adoção das ações necessárias à transformação da alternativa escolhida em resultados concretos. Por fim, ainda segundo os autores, a etapa de avaliação se refere aos “processos pelos quais tanto os atores estatais quanto os sociais monitoram os resultados das políticas, podendo resultar daí uma reconceituação dos problemas e das soluções político-administrativas” (HOWLETT; RAMESH, 2013).

Note-se ainda na figura 1 que os autores identificam os atores que, em tese, participam de cada uma das etapas elencadas. Aplicando-se isso ao caso brasileiro, tem-se que, apesar da força concedida ao Poder Executivo, o Legislativo tem ampla participação nas diversas etapas deste ciclo. Na etapa de montagem da agenda, o Legislativo funciona como importante caixa de ressonância dos problemas sociais, cabendo-lhe inclusive a iniciativa de proposições legislativas direcionadas a estes, o que já envolve a etapa de formulação das políticas públicas. Por sua vez, a etapa de tomada de decisão ocorre em grande parte no parlamento, por meio da análise e deliberação sobre proposições legislativas, as quais formalizam políticas públicas.

A etapa de implementação, pela sua natureza, cabe essencialmente ao Executivo, e é considerada por muitos analistas como o momento mais importante do ciclo. Ainda assim, nessa etapa o Legislativo tem papel relevante na avaliação e no monitoramento da política pública, que deve começar desde as primeiras ações implementadoras do Executivo a fim de auxiliar na verificação de se o Executivo está cumprindo as metas formuladas nas fases anteriores. Por fim, a etapa de avaliação também deve ter forte participação do Legislativo, analisando se foram atingidos os objetivos e metas pretendidos pela política pública em questão. Em termos de avaliação, deve-se destacar que essas participações do Legislativo são, em essência, avaliações de política pública, realizada em diversos momentos.

Para deixar essa ideia mais clara, é preciso inserir aqui uma breve discussão sobre classificação de políticas públicas. A literatura sobre avaliação e monitoramento de políticas públicas apresenta diversas possibilidades de classificação, que variam de acordo com a variável considerada. Tomando-se a variável “momento da avaliação”, temos avaliações *ex ante* e *ex post* (RAMOS; SCHABBACH, 2012). Avaliações *ex ante* são aquelas realizadas antes do começo de um programa, com o objetivo de dar suporte à decisão de implementá-lo ou não, e ordenar os projetos conforme sua eficiência para alcançar os objetivos pretendidos. As avaliações *ex post* são realizadas durante a execução de um programa ou ao seu final, quando as decisões passam a se basear nos resultados alcançados: se o programa está em execução, é o caso de se avaliar a sua continuidade; se o programa está concluído, avalia-se a pertinência da sua replicação.

Voltando, então, ao papel do Legislativo no ciclo de políticas públicas, note-se que nas etapas de formulação de políticas e de tomada de decisão, a avaliação *ex ante*, voltada para a análise técnica das alternativas existentes, é fundamental para uma tomada de decisão mais adequada. Do mesmo modo, avaliações *ex post*, destinadas ao acompanhamento da implementação da política e a posterior verificação dos seus resultados, também são essenciais para confirmação da aderência das ações de implementação às decisões tomadas politicamente, bem como para a identificação do grau de alcance dos objetivos pretendidos inicialmente.

Apesar da importância da função de fiscalização no Legislativo, esta parece estar subdimensionada nos parlamentos em geral, o que pode ser percebido na análise dos *websites* parlamentares, inclusive em escala subnacional (BRAGA; MITOZO; TADRA, 2016). Leston-Bandeira (2009), por exemplo, analisando o conteúdo de *websites* parlamentares na Europa com o objetivo de identificar as funções parlamentares retratadas nestes, constatou que a função Legislativa ocupa lugar de destaque, o que parece indicar um entendimento comum de que isso é o que precisa ser mostrado à sociedade, porque é isso que ela espera de um parlamento. Vieira *et al.* (2019), ao estudarem as funções exercidas pelos parlamentos nacionais sul-americanos e sua correlação com as práticas digitais, concluem pelo baixo desempenho da função de fiscalização em comparação com os portais legislativos europeus. Embora a média da Câmara dos Deputados tenha atingido índice elevado em relação à função de fiscalização, sugere-se um aprofundamento das informações sobre tais mecanismos de fiscalização.

Isto posto, podemos analisar com mais detalhe alguns casos de exercício do papel de monitoramento de políticas públicas pelos e-parlamentos que produziram resultados nos últimos anos. Sublinhe-se que, conforme dissemos antes, procuraremos enfatizar a dimensão horizontal do monitoramento de políticas públicas pelos e-parlamentos e nas várias fases do ciclo. Assim, a novidade dos casos abaixo examinados é apresentar de forma concentrada, e dentro das instituições políticas, informações sobre o desempenho das políticas nos diversos estágios do processo decisório ou de elaboração de políticas públicas, dentro da perspectiva do “controle horizontal”, ou seja, da instituição parlamentar sobre os órgãos governamentais. Ao contrário das iniciativas examinadas por Noveck em seu capítulo neste livro, por exemplo, em que se enfatiza o “controle social” ou vertical dos atores da sociedade civil sobre o processo legislativo, e em que se faz uma intervenção fragmentada em cada etapa do processo de elaboração de políticas públicas, neste texto buscaremos examinar duas experiências de “controle horizontal” que incidem simultaneamente sobre diversas etapas do ciclo.

A metodologia que utilizaremos será o estudo de caso, comparando as duas experiências a partir das seguintes variáveis: a) período de funcionamento

da experiência; b) fases ou etapas do ciclo de políticas públicas monitoradas pela atividade; c) resultados mais importantes produzidos por cada experiência; d) impactos mais amplos das experiências visando a sua replicação em outros contextos.

3 O programa “Políticas Públicas ao seu Alcance”, da Assembleia Legislativa de Minas Gerais – ALMG

No Brasil, o programa “*Políticas Públicas ao seu Alcance*” é referência no exercício da função de fiscalização das ações do Estado, valendo-se do *website* parlamentar como a principal ferramenta para prover informações qualificadas sobre cada política pública, facilitar o monitoramento de sua execução e disseminar os resultados da ação fiscalizatória.³

A concepção do portal de políticas públicas teve início há cerca de uma década, por ocasião da formulação do plano estratégico da Assembleia para o período de 2010 a 2020 (ALMG, 2010). Segundo informações coletadas junto aos gestores da Casa, havia uma clara percepção de que a função de fiscalização era a menos ativa no Parlamento (LARA, 2016). As primeiras reflexões feitas pelo corpo técnico trilharam o caminho que vem sendo perseguido ao longo de uma década de vigência do direcionamento estratégico. Naquele momento, em 2010, os principais questionamentos debatidos pela equipe técnica foram: a) qual o papel da Assembleia em relação às políticas públicas do estado de Minas Gerais? b) qual a capacidade institucional e informacional da Assembleia para atuar no processo de fiscalização? (ALMG, 2010).

Da resposta a essas questões, surgiu, primeiramente, a necessidade de entender o que abarcaria um ciclo de políticas públicas e quando o Legislativo deveria estar inserido:

O ciclo de uma política pública envolve várias etapas, não necessariamente sequenciais e obrigatórias, que se retroalimentam de forma contínua. Essas etapas começam com a identificação de um problema social e sua inclusão na agenda pública, passam

³ Disponível em: <https://politicaspUBLICAS.almg.gov.br/>. Acesso em fevereiro de 2020

pela formulação, escolha e implementação de alternativas de solução, e se completam com o monitoramento e avaliação dos resultados obtidos. O Poder Legislativo participa da formação de políticas públicas, seja contribuindo para a identificação de problemas públicos, intervindo na formação da agenda, atuando na busca e escolha de soluções, por meio do processo legislativo, bem como monitorando a execução e avaliando os resultados. Mais que isso, cabe ao Parlamento a importante tarefa de ser o espaço de articulação e participação da sociedade nesse processo⁴.

Percebemos, assim, que a visão acima explicitada do ciclo de políticas públicas estava subjacente ao diagnóstico elaborado pelos gestores da ALMG sobre o papel da instituição no exercício de sua função fiscalizatória. Dentro desse contexto, são duas as dimensões a serem exploradas: fiscalizar a execução do orçamento de determinada política pública e buscar entender se a escolha foi a mais adequada, ou seja, debater se o que foi pensado como alternativa de solução para aquela questão social está sendo efetivo para a sociedade.

Sublinhe-se que estas ideias centrais de **ciclo** e **monitoramento** de políticas públicas são incorporadas pelo próprio site do programa, como pode ser visto pela figura abaixo:

Figura 2: Monitoramento do Ciclo de Políticas Públicas (ALMG)



Fonte: ALMG.

⁴ Disponível em: <https://politicaspUBLICAS.almg.gov.br/sobre/index.html>. Acesso em agosto de 2019

A partir desta esquematização, a ALMG propõe-se a atuar em todas as etapas do ciclo de políticas públicas da seguinte forma:

Identificação de um problema e sua inclusão na agenda pública: realização de audiências públicas e debates públicos, no âmbito das comissões; realização de eventos institucionais — ciclo de debates, fórum técnico e seminário legislativo — para discutir temas de interesse e oferecer propostas para a atuação do Legislativo; abertura de canais de comunicação remota com a sociedade, em meio virtual.

Formulação de alternativas de solução e seleção daquela considerada mais conveniente: apresentação e discussão de proposições e emendas no processo legislativo; audiências públicas, no âmbito das comissões, para subsidiar o debate de projetos de lei em tramitação, inclusive as peças do sistema de planejamento e orçamento do Estado; resultados de eventos institucionais que impliquem a proposição de alternativas para formatação de políticas públicas; proposição encaminhada ao Poder Executivo para sanção.

Planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para executar uma política: debate e alterações, por meio de emendas, durante o processo legislativo relativo à matéria afeta à regulamentação de políticas públicas e aos projetos de lei do sistema de planejamento e orçamento do Estado.

Execução da política pública / monitoramento: embora a execução das políticas públicas seja uma função própria do Poder Executivo, o Parlamento atua nessa fase ao exercer o controle externo, por meio da fiscalização e do monitoramento dessa execução, com a realização de atividades nas comissões, inclusive as especiais e as parlamentares de inquérito, tais como: audiências públicas para a prestação de contas da execução da políti-

ca; apresentação de requerimentos solicitando informações ou providências de órgãos e entidades da administração pública; apreciação das contas do governador; realização de audiências públicas para o monitoramento do planejamento público.

Avaliação: no campo do processo legislativo, dois momentos envolvem a avaliação da política pública sobre a qual a norma incide. No momento da produção da norma, é feita uma avaliação ex ante de seus efeitos, com vistas a antecipar seus possíveis impactos no ordenamento jurídico, nas políticas públicas em execução e no público destinatário, o que é feito nos pareceres emitidos pelas comissões; já no acompanhamento da legislação em vigor, é feita a avaliação ex post da norma, com vistas a verificar sua efetividade na produção dos efeitos esperados e a necessidade de sua adequação, se for o caso⁵.

O emprego das tecnologias digitais com foco nas ações fiscalizatórias se mostra ainda tímido dentro das instituições parlamentares brasileiras, se consideramos seu uso pelos agentes políticos e pela sociedade (ANASTASIA; IGNÁCIO; SANTOS, 2010; BRAGA; MITOZO; TADRA, 2016). Dentro desse quadro, a pergunta inicial formulada pelos gestores da ALMG que elaboram o plano foi: as novas tecnologias de informação e comunicação (NTICs) estão contribuindo para impor uma dinâmica de fiscalização dentro do parlamento ou teriam pouco impacto no exercício dessa função?

A Assembleia Legislativa de Minas Gerais, ao constatar a incapacidade operacional e a lacuna de informações para atuar no processo de fiscalização de forma mais direta, decidiu pavimentar esse caminho a partir de uma iniciativa que se vale essencialmente das NTICs para fortalecer a função constitucional: o portal “Políticas Públicas ao seu Alcance”.

No entanto, a primeira iniciativa da Assembleia Legislativa de Minas na seara da ação fiscalizatória consistiu em análise e reestruturação de todo fluxo

⁵ Disponível em: https://politicaspUBLICAS.almg.gov.br/sobre/index.html#O_que_e_politica_publica. Acesso em abril de 2020

processual de produção, encaminhamento e acompanhamento da tramitação dos Requerimentos de Informação a outros Poderes, de autoria das comissões. Era preciso empreender ações voltadas à gestão da informação, em especial à organização e à automação daquele que consistia no único instrumento de fiscalização passível de ser melhorado naquela etapa (ou seja, os requerimentos de informação), considerando a oferta escassa desses mecanismos e a baixa capacidade institucional e informacional para seu acompanhamento.

A situação encontrada em 2010 em relação aos requerimentos de informação refletia uma ação ainda pouco efetiva, sem acompanhamento de prazos estabelecidos para as respostas do Governo e nenhuma ação de controle. Era necessário aprimorar o fluxo desde a redação na origem, já que por vezes essas proposições eram mal formuladas e pouco entendidas pelas autoridades estaduais.

Os resultados vieram com a otimização, automação e publicização do processo. A equipe da consultoria legislativa do órgão, composta por servidores especialistas em diversas áreas do conhecimento, passou a analisar se as respostas enviadas pelo Executivo atendiam ao requerimento inicial e todas as informações decorrentes do pleito eram registradas no *website* da Assembleia, desde o Requerimento formulado pela Comissão, as respostas do Executivo, a análise das respostas e as ações recomendadas.

Com o tempo, a Assembleia percebeu que os requerimentos de informação tangenciam também a questão da participação já que, segundo o gestor da ALMG:

[...] é em uma audiência pública de comissão com a participação do público que o deputado faz um requerimento ou usa o requerimento como uma maneira de dar encaminhamento a uma demanda social. Ou seja, interessa mostrar para aquele cidadão presente na audiência o resultado da ação do deputado em função da questão levantada. E quando divulgamos no Portal, estamos mostrando para quem esteve na audiência que o que aconteceu naquele dia gerou algum tipo de providência por parte do órgão público. Fechamos o ciclo com o cidadão (Entrevista com Gestor da Plataforma da ALMG, realizada em junho de 2019).

Pouco depois da experiência de tornar os requerimentos de informação instrumentos de fiscalização mais qualificados, a Assembleia deu um passo à frente para que os atores envolvidos com a ação fiscalizatória – deputados, Executivo e sociedade – atuassem mais diretamente no ciclo de políticas públicas, especialmente na linha da fiscalização e da avaliação. Em síntese, era preciso reduzir a assimetria de informações sobre cada política pública, entre os Poderes Legislativo e Executivo, para que se pudesse avançar em igualdade de condições.

O programa “Políticas Públicas ao seu Alcance” foi então desenvolvido no período entre 2010 e 2014 para dar uma resposta à criação de uma base informacional que permitisse aos deputados diretamente, a suas assessorias, ao corpo técnico da Assembleia e à sociedade atuar mais adequadamente no ciclo de políticas públicas.

O desafio inicial foi definir os grandes temas sobre os quais o Estado atua, que seriam a base para estruturar uma árvore de políticas públicas. Partiu-se da área de atuação de cada comissão como uma referência preliminar para a análise de cada política. Para identificar (na linha de organização do conhecimento) quais eram as políticas públicas sobre as quais o Executivo mineiro atua e chegar nos 22 temas ao final, a ALMG optou por definir os temas de políticas públicas e a eles relacionou a estrutura das comissões, conforme a figura abaixo, utilizando também esta mesma estrutura para chegar nos 22 temas, embora o planejamento do Estado não corresponda exatamente a estes temas. A partir daí, inicia-se um trabalho da equipe para compatibilizar a estrutura do orçamento do estado com os 22 temas. Os consultores identificam onde dentro do planejamento do estado os temas do site têm ações sendo executadas. Embora não seja um trabalho simples de ser feito, há o esforço dos gestores de executar esta tarefa. O resultado foi o estabelecimento de 22 temas principais de políticas públicas e um pequeno número de temas intersetoriais. A figura 2 ilustra a apresentação dos macrotemas no *website* da Assembleia, bem como sua correspondência com as comissões legislativas por onde tramitam as questões a elas relacionadas.

O *website* mostra como a política está estruturada, o público beneficiário, como é a organização do Estado para dar conta daquele tema, quais os órgãos e fontes de financiamento envolvidos, qual o planejamento do Governo, como está o andamento da execução, o que foi previsto e o que foi realizado, entre outros dados.

A partir de uma visão estrutural, o usuário do portal é capaz de fazer o monitoramento passo a passo de acordo com sua necessidade, por destinatário (negros, índios, povos e comunidades tradicionais; mulheres; crianças e adolescentes; LGBT; pessoas com deficiência), por regiões do estado, para situar como a política acontece em cada espaço ou pela combinação dos dois aspectos. Para a etapa seguinte, o *website* fornece indicadores que auxiliam na avaliação da efetividade da política. O cidadão é capaz de verificar o andamento, por exemplo, de determinada política pública com foco em igualdade de gênero na região central do estado (figura 4).

Figura 4: Portal de Políticas Públicas

Um site oficial da Assembleia de Minas Tamanho da letra A+ A- Mudar contraste A A Fale com a Assembleia Navegue na ALMG

Conheça: Planejamento e Orçamento Público de Minas Gerais EMD² PMPD² PPAG² LDO² LOA²

POLÍTICAS PÚBLICAS AO SEU ALCANCE Temas Destinatários Regiões BUSCAR

Inicial > Direitos Humanos > Acesso à Justiça

Acesso à Justiça

Entenda

Monitoramento

Dados e Indicadores

Família Temática

Direitos Humanos

► Acesso à Justiça

Legislação Básica Mais Informações

Constituição Federal, de 1988. (Arts. 5º, 6º; Arts. 92 a 135.) (Art. 37, Inciso VIII - Reserva percentual de cargos e empregos públicos para as pessoas com deficiência.)

Constituição Estadual, de 1989. (Art. 2º; art. 4º; Art. 10, Incisos IV a VI, XI, XIII e XV; Art. 11; Arts. 36 a 132; Arts. 185 a 235; Arts. 244 a 255.)

Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem da OEA, aprovada na 9ª Conferência Internacional

Temas Relacionados

Estrutura Temática

Conteúdo relacionado a

Clique aqui para navegar nesta política pública

Atualização da ALMG

Entenda

A definição da expressão "acesso à justiça" é considerada tarefa difícil por alguns, provavelmente não por ser controversa, mas por ser passível de acepções diferentes e multifacetadas, as quais serão aqui resumidas brevemente e essencialmente em duas. A primeira delas refere-se à compreensão do acesso à justiça como a possibilidade de de...

Salva mais >>>

Monitoramento

Execução financeira - Jan/2019 a dez/2019

Despesa total da Justiça por habitante. Unidades da Federação - 2011

81,8 % Despesa a realizar

18,2 % Despesa realizada

Unidade	2019	2018	2017	2016
AC	R\$ 21.845.520	76.253	R\$ 50.202	
AL	R\$ 23.846.452	2.342.396	R\$ 45.658	
AM	R\$ 27.538.640	1.028.307	R\$ 40.402	
AP	R\$ 35.334.541	484.437	R\$ 24.536	
BA	R\$ 3.262.202	14.007.534	R\$ 95.449	
CE	R\$ 74.623.249	8.828.788	R\$ 65.514	
DF	R\$ 1.526.128.425	2.889.768	R\$ 361.531	
ES	R\$ 63.634.849	3.242.202	R\$ 25.946	
GO	R\$ 44.939.262	4.289.756	R\$ 115.122	
MA	R\$ 6.424.770	3.424.762	R\$ 25.821	
MG	R\$ 2.762.786.275	18.208.251	R\$ 141.546	
MS	R\$ 6.446.770	2.627.462	R\$ 96.846	
MT	R\$ 462.636.969	3.075.706	R\$ 361.217	
PA	R\$ 76.766.499.692	7.668.192	R\$ 223.222	
PB	R\$ 98.826.857	2.761.105	R\$ 102.487	
PE	R\$ 72.924.348	3.844.166	R\$ 242.849	
PI	R\$ 21.824.826	2.145.528	R\$ 73.842	
PR	R\$ 14.442.522	10.262.149	R\$ 66.762	
RJ	R\$ 3.462.774.840	16.412.478	R\$ 361.919	
RN	R\$ 26.824.846.849	3.726.657	R\$ 223.242	
RO	R\$ 39.324.483	3.074.426	R\$ 223.136	
RS	R\$ 19.744.946	10.643.717	R\$ 103.102	
SC	R\$ 1.822.829.427	10.222.822	R\$ 107.819	
SE	R\$ 99.923.017	12.222.844	R\$ 100.820	
SP	R\$ 333.448.422	2.889.819	R\$ 361.841	
TO	R\$ 21.442.442	12.222.844	R\$ 100.820	
Total	R\$ 24.844.844.353	119.222.127	R\$ 122.126	

Salva mais >>>

Fonte: www.almg.gov.br

Além disso, há um conjunto de dados que retrata a atuação da Assembleia em relação a cada política, como legislação, proposições, notícias, eventos, audiências públicas e requerimentos de informação. A integração desse conjunto de dados foi possível graças ao esforço de padronização da indexação dos textos pelos diferentes provedores de informações, sejam profissionais de comunicação, de documentação, consultores e assessores das comissões.

Este desenho põe luz à gestão da informação no contexto dos e-parlamentos e as funções constitucionais do Legislativo. Perna e Braga (2012) enfatizam a importância do aspecto da gestão da informação ao analisarem a farta oferta de mecanismos digitais de participação política nos *websites* parlamentares da América Latina *versus* a inexistência de procedimentos para gerir internamente as informações envolvidas nas questões participativas na esfera pública, bem como de gerar algum *feedback* sistemático dos resultados de tais iniciativas ao público. Desde o início da construção do site, a Assembleia Legislativa de Minas Gerais considerou esse componente para estruturar o programa “Políticas Públicas ao seu Alcance”.

Outros fatores fundamentais da iniciativa foram a articulação com o Executivo e a aprovação de legislação específica para que a cada dois meses o Governo repasse à Assembleia os dados que alimentam o portal, originados dos sistemas de administração financeira e de planejamento. A adequada organização da informação sobre cada política fez com que o portal “Políticas Públicas ao seu Alcance” se tornasse referência para o próprio Poder Executivo.

Após a conclusão do desenvolvimento do portal e o seu lançamento em 2013, a Assembleia tentou viabilizar, no período de 2014 a 2017, um modelo híbrido de monitoramento que unisse o trabalho presencial das comissões junto aos órgãos externos e da sociedade, e o módulo digital. No início de cada biênio, discute-se com cada comissão uma agenda usando a própria lógica temática do site (ou seja, com base nos 22 temas prioritários e hierarquias de associações definidos pelo site, conforme o diagrama acima) e prepara-se um diagnóstico das políticas públicas voltadas para o trabalho daquela comissão, sinalizando onde há espaço e demanda para sua atuação. Ainda que as comissões lidem com questões circunstanciais, a ideia é direcionar o acompanhamento sistemático de determinadas políticas públicas.

Estabelecida a agenda, a Comissão promove pelo menos duas reuniões de monitoramento. Verifica-se o andamento, a execução dos programas, entre outros componentes da política, de modo a antecipar e apoiar a discussão posterior por ocasião do orçamento.

Para subsidiar a atuação dos deputados, órgãos públicos e sociedade no processo de fiscalização, o corpo técnico da Assembleia disponibiliza no *website*: um documento que sintetiza as informações do portal de políticas públicas sobre o tema, ou seja, um informativo preparatório da situação da política para a reunião; uma ferramenta específica para sugestão de pauta; e um relatório com os resultados da avaliação que é insumo para a próxima reunião.

A proposta do projeto é qualificar a participação da sociedade, já que a partir da definição antecipada dos temas é possível chamar as entidades e segmentos diretamente relacionados com a política pública. Isso é feito com o suporte do Portal, ao divulgar a reunião e solicitar questões a serem pautadas. Ou seja, estimula-se a participação no processo de fiscalização por meio da lógica das políticas públicas⁶. Outro aspecto observado é o de que, apesar da existência de toda uma organização da informação e os devidos relacionamentos entre Executivo e Legislativo incorporados no Portal para a sociedade acompanhar, nem sempre houve alta taxa de participação dos atores envolvidos nestas iniciativas.

Na prática, não houve a adesão esperada por parte das comissões e mesmo dos parlamentares, sendo o processo conduzido essencialmente pelo corpo técnico da instituição, ao menos em suas fases iniciais. O ponto determinante para essa constatação parte da premissa de que, ao definir a agenda, o presidente da comissão acaba não utilizando uma pauta construída com base em critérios estritamente técnicos. Ou seja: com base nas informações do site, há reuniões com as comissões no início do biênio e um diagnóstico das políticas públicas voltadas para o trabalho daquela comissão, sinalizando onde há espaço e demanda para sua atuação. Entretanto, o encaminhamento destas propostas depende evidentemente da iniciativa dos atores que detêm o poder

6 Mesmo não sendo objetivo desde artigo analisar todos os resultados destas iniciativas, o que será objeto de estudos posteriores, deve-se ressaltar que, segundo depoimentos tomados aos funcionários, algumas experiências não foram bem-sucedidas devido à pouca adesão dos funcionários das comissões.

de agenda na casa, especialmente do presidente e membros da mesa diretora. Para Castells (2009), “mesmo com a ascensão da sociedade em rede, o poder continua como a capacidade de um ator social influenciar de forma assimétrica as decisões de outros atores, de maneira a favorecer os interesses, os valores e as crenças dos atores empoderados”.

Como as informações são cuidadosamente estruturadas no portal, era esperado que o mundo off-line gerasse resultados voltados para o enriquecimento da política pública que estava sendo apreciada, já que são produzidas informações analíticas para subsidiar o debate e conhecidos antecipadamente os temas, o que poderia facilitar a participação qualificada das entidades envolvidas com a política pública.

No Brasil, sabe-se pouco sobre os grupos que frequentam as audiências e reuniões das Comissões, o que impacta sobretudo a governança das ações relacionadas ao monitoramento das políticas públicas. Nesse aspecto específico, há necessidade premente de investir na melhoria da governança da rede de políticas públicas que cerca cada comissão. Nesse cenário, o uso das tecnologias de informação pode contribuir para a identificação da influência dos grupos de interesse no processo decisório e abrir caminhos para a qualificação dos debates nos eventos e audiências públicas promovidos pelas comissões temáticas.

Para solucionar alguns problemas detectados no funcionamento do “Políticas Públicas a seu Alcance” e institucionalizar o processo de fiscalização das políticas implementadas pelo Executivo mineiro, incorporando de forma mais abrangente as práticas digitais voltadas para a fiscalização, foi lançado o programa “Assembleia Fiscaliza”, também hospedado em site próprio⁷. A ênfase na função fiscalizadora dos e-parlamentos foi destacada pelo novo Presidente da Assembleia logo em seu discurso de posse, ao mencionar expressamente a função de fiscalização dos parlamentos:

7 Disponível em: <https://www.almg.gov.br/acompanhe/eventos/hotsites/2019/assembleia-fiscaliza/?albPos=1>. Acesso em dezembro de 2019).

[...] o Parlamento tem o dever de fiscalizar e controlar os atos dos Poderes do Estado. Vale ressaltar que não se trata de mera prerrogativa, e sim de múnus alienável, atribuído a esta Casa pela Lei Maior. É o seu cumprimento, zeloso e integral, que garantirá a sociedade o direito a um governo honesto, obediente à lei e eficaz, como previsto na letra do art. 73 da mesma Carta (PATRUS, 2019).

Sendo assim, em seu discurso de posse na legislatura 2019-2023 o novo Presidente determinou: a) o acompanhamento sistemático do conjunto de emendas parlamentares que, embora de escolha individual dos deputados, são de interesse institucional, o que culminou no desenvolvimento de um aplicativo para acompanhar a execução das emendas; e b) o comparecimento quadrimestralmente dos secretários de Estado e dirigentes de entidades da administração direta e indireta, sob pena de responsabilidade, a prestarem informações no parlamento, dando início ao funcionamento do “Assembleia Fiscaliza”, com ampla divulgação no site da Assembleia (ALMG, PEC 9/2019).

Figura 5: Programa Assembleia Fiscaliza (ALMG)

The screenshot shows the website for 'ASSEMBLEIA FISCALIZA' of Minas Gerais. At the top, there is a navigation menu with options like 'SITES ALMG', 'TRANSPARÊNCIA', and 'FALE COM A ASSEMBLEIA'. Below the menu, there are social media icons and a search bar. The main content area features a large orange banner with a red checkmark and the text 'ASSEMBLEIA FISCALIZA'. Underneath, there are news items, a video player titled 'O que é o Assembleia...', and a timeline under the heading 'ETAPAS' showing three cycles: 1º Ciclo (Jan to Apr), 2º Ciclo (May to Aug), and 3º Ciclo (Sep to Dec).

Fonte: ALMG

Conforme indicado acima, a sistemática do “Assembleia Fiscaliza” foi desenhada a partir do estabelecimento do calendário quadrimestral de reuniões (junho, outubro e fevereiro) e da definição do público-alvo (secretários titulares e deputados). O Executivo envia as informações para a Assembleia; o corpo técnico faz a análise e disponibiliza no portal interno da Assembleia; e, após a reunião, os resultados com recomendações (relatórios propositivos) são publicados no *website*, na página do “Assembleia Fiscaliza”. A primeira reunião ocorreu em junho de 2019 e cumpriu todas as etapas previamente estabelecidas.

O “Assembleia Fiscaliza” foi desenvolvido por meio de um site específico, mas o corpo técnico propõe integrá-lo ao portal “Políticas Públicas ao seu Alcance”. Entretanto, como se trata de um processo ainda em sua fase inicial, preferimos não analisá-lo no espaço deste artigo.

4 O caso do “Observatório Legislativo da Intervenção Federal na Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro” da Câmara dos Deputados

Outro programa de natureza diversa, voltado à fiscalização de uma política pública específica, e não ao desenvolvimento de um sistema amplo de monitoramento de várias políticas públicas em larga escala, é o “Observatório Legislativo da Intervenção Federal na Segurança do Estado do Rio de Janeiro”, desenvolvido pela Câmara dos Deputados brasileira. Em 2018, a Câmara dos Deputados criou o “Observatório Legislativo – Olerj” para acompanhar tecnicamente as ações da intervenção federal no Rio de Janeiro, decretada com o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública naquele estado (BRASIL, 2018).⁸

A iniciativa visava contribuir para o monitoramento da política de segurança pública em um espaço e tempo determinados: em todo o estado do Rio de Janeiro, no período de vigência da Intervenção - Decreto 9.288, de 16 de fevereiro a 31 de dezembro de 2018. Um Ato da Mesa Diretora, criando o programa, estabeleceu como diretrizes do Observatório:

⁸ Disponível em: <http://olerj.camara.leg.br/>. Acesso em agosto de 2019.

- I. promoção da cooperação entre a Câmara dos Deputados e seus membros, órgãos e entidades, públicos e privados, federais, estaduais e municipais, e a população, envolvidos ou alcançados, pela intervenção federal no estado do Rio de Janeiro;
- II. utilização de tecnologia da informação e comunicação que possibilite ampla participação e colaboração da sociedade;
- III. fomento da transparência dos dados, ações e resultados decorrentes da intervenção (BRASIL, 2018).

O emprego das TICs também foi enfatizado direta ou indiretamente nos objetivos do Observatório:

- I- acompanhar o planejamento da intervenção, suas metas, objetivos e cronograma;
- II- fomentar a produção de pesquisas, estudos e avaliações da intervenção por institutos de pesquisa, universidades e pesquisadores;
- III- monitorar dados e informações referentes à segurança pública no estado do Rio de Janeiro;
- IV- acompanhar por meio dos canais de interação da Câmara dos Deputados as demandas da sociedade sobre a intervenção;
- V- estimular e subsidiar a elaboração de propostas que visem à transformação das realidades diagnosticadas;
- VI- criar espaços técnicos e fóruns de debates sobre a intervenção por meio de ferramentas digitais;
- VII- realizar visitas e audiências públicas nas localidades do estado do Rio de Janeiro;
- VIII- subsidiar, quando solicitado, o trabalho das comissões temáticas da Câmara dos Deputados em discussões relacionadas à intervenção; e
- IX- encaminhar para os órgãos competentes e acompanhar denúncias de violação de direitos e garantias fundamentais” (BRASIL, 2018).

A equipe interdisciplinar do Olerj, composta por servidores e um pesquisador externo, daria, também, suporte técnico às atividades da

Comissão Externa da Intervenção, composta por 46 deputados majoritariamente do estado do Rio de Janeiro e instalada com o objetivo de cumprir missão temporária autorizada pelo Presidente da Câmara.

Considerando a função constitucional da Casa de promover avaliação, fiscalização e controle das políticas públicas e dos atos do Poder Executivo, durante os primeiros meses da Intervenção, o Olerj procurou respostas para as seguintes questões: Qual o plano da Intervenção? Qual o orçamento e como se dará o uso do recurso? Quais os limites legais de atuação estadual e federal? Quais as fontes de informação para análise dos indicadores da criminalidade?

O enfrentamento do desafio de monitorar um ato inédito na história política do Brasil, dificultado pelo lapso temporal entre a aprovação da excepcionalidade e o início dos trabalhos interventivos, não seria possível sem a combinação de ações digitais e presenciais com os principais *stakeholders* da Intervenção: o Interventor e os gestores do Gabinete da Intervenção, deputados, dirigentes de órgãos de segurança pública, delegados das academias de polícia, moradores das comunidades e cidadãos em geral. Todas as ações presenciais foram reportadas no portal do Observatório, painéis gerenciais em tempo real foram desenvolvidos, conteúdos informativos alimentados sistematicamente, além da disponibilização de canais de participação social.

A seguir, daremos alguns exemplos de como as ferramentas digitais do *website* se relacionaram como as atividades presenciais de fiscalização. Como estava previsto que a Intervenção agiria em todo o estado, o Olerj definiu que a realização de visitas técnicas abrangeria os municípios do interior. Essa iniciativa foi realizada apenas no município de Barra Mansa, uma vez que as ações da Intervenção acabaram concentrando-se na capital do estado e na região metropolitana. Poucas medidas foram realizadas em outros municípios, a exemplo da operação contra a onda de violência em Angra dos Reis. Isso pôde ser constatado durante o acompanhamento da mídia fluminense por meio dos produtos digitais “Diário do Observatório” e “Painel de Segurança”.

O acompanhamento dos indicadores contou com os dados publicados mensalmente pelo Instituto de Segurança Pública (ISP), que é uma autarquia vinculada à Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro. Após visita técnica ao ISP para conhecer a sua metodologia de trabalho, o

Olerj selecionou doze indicadores que julgou representar a situação criminal do estado do Rio de Janeiro e de seus 92 municípios e os que mais impactavam a sensação de segurança da população.

A forma de monitoramento dos índices de criminalidade se deu por meio da produção e divulgação de sete boletins eletrônicos mensais durante o período de Intervenção federal, contendo breves análises sobre as variações nos indicadores criminais do Estado (92 municípios) e da cidade do Rio de Janeiro, no período entre o início do governo de Sérgio Cabral Filho, em 2011, e a Intervenção, já no governo de Luiz Fernando Pezão e seu sucessor⁹. Ainda sobre o tema “indicadores”, o Observatório construiu um Painel de Segurança, com dados do ISP, para que a população pudesse consultar os dados do seu município de forma individualizada.

Episódios de violações de direitos humanos, especialmente voltados aos grupos mais vulneráveis, como as mulheres, os jovens negros, as crianças, os adolescentes e a população LGBT durante o período da Intervenção foram identificados pelo “Observatório de Direitos Humanos”, parceiro do Olerj, e motivaram o envio de recomendações ao Gabinete da Intervenção Federal com a finalidade de “auxiliar nas formas de ação e medidas executadas durante a Intervenção Federal na Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, a partir de um referencial étnico, racial, etário, de identidade de gênero, de capacidade intelectual, capacidade motora e sensorial...”. Essas recomendações foram elaboradas pelo ObservaRio e disponibilizadas no site do Olerj. Na página de Participação do site do Olerj também foi divulgado o “Disque 100 Direitos Humanos”, canal do Ministério dos Direitos Humanos que recebe denúncias de violação aos direitos humanos.

Adicionalmente, as denúncias de atos de violência do dia-a-dia das comunidades se mostraram frequentes nas redes sociais após o quarto mês da Intervenção, conforme demonstrado nos relatórios de acompanhamento da Intervenção nas redes sociais produzidos pelo Observatório Legislativo.

O Olerj promoveu na Câmara dos Deputados, no final do período interventivo, o “Seminário Intervenção Federal: dilemas entre a legislação

⁹ Estes boletins ainda estão disponíveis e podem ser consultados em: <http://olerj.camara.leg.br/estudos-e-pesquisas>. Acesso em abril de 2020.

e o enfrentamento à criminalidade”. O seminário contou com a presença dos deputados membros da Comissão Externa, do Olerj e especialistas em Direito e em Segurança Pública e o interventor federal, general Braga Netto, que prestou contas sobre o caminho percorrido durante o período da Intervenção e as ações empreendidas. As notas taquigráficas do evento foram disponibilizadas no *website*¹⁰.

Para entender melhor o orçamento da Intervenção, um componente complexo da ação interventiva, o Olerj produziu publicações sobre custos e recursos aplicados na segurança pública e gráficos sobre o próprio andamento da execução orçamentária.

Em tempos de mídias sociais, o Observatório não poderia deixar de contemplar o acompanhamento do debate sobre a Intervenção Federal nas redes sociais, em especial o Facebook e o Twitter, tanto em termos de quantitativos de tuítes, retuítes e perfis contrários e a favor, como dos eventos que provocaram as oscilações no volume das menções. Diretrizes foram estabelecidas para a coleta de dados e sua análise, estabelecendo que o olhar seria tanto nacional quando geolocalizado no estado do Rio de Janeiro e nos estados com os quais tem fronteira, a fim de avaliar o impacto e a reação da população afetada. Foram 36 relatórios produzidos para acompanhar semanalmente os principais acontecimentos e reações, todos eles disponíveis no site do Olerj. No site do Observatório (OLERJ) há um repositório com todos os relatórios semanais produzidos durante a Intervenção Federal, além de um resumo dos primeiros 6 meses¹¹.

O produto “Retratos da Intervenção” abordou questões diretas e transversais relacionadas à segurança pública no estado do Rio de Janeiro por meio de 69 números de um boletim eletrônico publicado semanalmente no site.

Em síntese, o Olerj atuou por meio de vários produtos digitais, entre eles o “Diário do Observatório”, os “Retratos da Intervenção” e os relatórios analíticos da repercussão dos fatos da intervenção nas redes sociais. Além

10 Disponíveis para consulta no link: <http://olerj.camara.leg.br/agenda/seminario-intervencao-federal-dilemas-entre-a-legislacao-e-o-enfrentamento-a-criminalidade> Acesso em abril de 2020.

11 Disponíveis em: <http://olerj.camara.leg.br/estudos-e-pesquisas/redes-sociais> Acesso em fevereiro de 2020.

disso, foram elaborados boletins, painéis, indicadores e estudos com a parceria entre pesquisadores e as consultorias Legislativa e de Orçamento da Câmara. Tudo isso forma um amplo repositório de informações disponíveis ao público e implica a formação de um processo de inteligência coletiva que incidiu de maneira positiva no processo de formulação de políticas públicas, constringendo autoridades governamentais a prestar contas de seus atos durante o processo de implementação da intervenção federal no Rio de Janeiro.

Todavia, o portal do Observatório da Câmara dos Deputados foi capaz apenas de prover um subconjunto de informações analíticas sobre o que ocorreu durante essa medida dramática na história da segurança pública no Brasil. A complexidade do contexto de crise ética, financeira e política do estado do Rio de Janeiro e conseqüente sucateamento das estruturas de segurança pública evidenciou a necessidade de uma avaliação não só dos resultados específicos nos índices de segurança ou das metas de desempenho do plano estratégico formulado pelos militares. São questões que vão muito além das tecnologias.

5 Considerações finais

Vimos ao longo do artigo que, para muitos autores, as abordagens deliberacionistas e participacionistas colocam uma grade de leitura muito restrita nos estudos sobre democracia digital e sobre e-parlamentos, que muitas vezes desconsideram outras dimensões da democracia digital além da promoção do engajamento cívico, fortalecimento da cultura cívica, dentre outras áreas temáticas associadas aos conceitos de deliberação e participação. Em seguida, observamos que, para muitos autores, um impacto tangível das tecnologias digitais sobre os e-parlamentos consiste na possibilidade de dinamização e ampliação das funções exercidas por estes, permitindo não apenas um maior monitoramento dos cidadãos sobre as instituições parlamentares, mas também, e especialmente, dos parlamentos sobre outras instituições que integram um determinado sistema político (*accountability* horizontal). Verificamos que, especialmente no programa “Políticas públicas a seu alcance”, a expertise está avançando, tendo a fiscalização evoluído de modelo híbrido (primeira tentativa frustrada) para o modelo do “Assembleia Fiscaliza”, que

chama o Executivo quadrimestralmente para falar sobre determinada política, melhorando incrementalmente a qualidade do processo de fiscalização horizontal das políticas de governo.

A partir dessa perspectiva, é premente uma reflexão mais aprofundada sobre como os e-parlamentos estão usando suas ferramentas para fortalecer os instrumentos de fiscalização sobre os órgãos governamentais. Para ilustrar essa ideia, examinamos dois programas pioneiros implementados por duas assembleias que são modelos nas experiências de democracia digital no Brasil: uma programa mais ambicioso, o “Políticas Públicas a seu alcance”, da ALMG, que cria todo um sistema de monitoramento de políticas públicas em escala estadual, estritamente associado ao trabalho das Comissões parlamentares mas transcendendo muito o trabalho destas; e outro programa, mais focado, o “Observatório da Intervenção Federal”, da Câmara dos Deputados, objetivando monitorar a intervenção federal no estado do Rio de Janeiro em seus múltiplos aspectos.

Podemos resumir algumas das características gerais de ambos os projetos no quadro-síntese abaixo, a partir dos seguintes indicadores, explicitados no início deste texto: a) período de funcionamento de cada um dos programas; b) etapas do ciclo de políticas públicas abrangidas por cada um deles; c) resultados mais importantes produzidos pelo programas até aqui; d) melhorias incrementais produzidas pelos programas para a qualidade da governança pública mediante o uso das tecnologias digitais; e) agenda de pesquisas e de reflexão bem como problemas observados no funcionamento de cada um dos programas.

Tabela 1: Síntese com as Características das duas Experiências de Monitoramento Examinadas

	Políticas públicas a seu alcance	Observatório da segurança pública
a) Período de funcionamento	2013-...	- 21/02/2018 a 30/12/2018
b) Etapas abrangidas	1 a 6	- 5; 6
c) Resultados	- Institucionalizou um programa de monitoramento horizontal de políticas públicas que se incorporou ao funcionamento da casa.	- Produziu expertise e inteligência coletiva; - Abriu um canal institucional de diálogo dos gestores públicos com a sociedade.
d) Efeitos produzidos	- Aumentou o controle social e institucional sobre a execução de políticas públicas, racionalizando custos e benefícios.	- Criou nas autoridades a percepção de que estavam sendo institucionalmente monitoradas.
e) Agenda e problemas	- Avaliar melhor os impactos e participação dos atores envolvidos e stakeholders; - Envolver os membros das comissões com o programa; - Apresentar resultados produzidos pelo "Assembleia Fiscaliza".	- Aprofundar o balanço dos resultados produzidos; - Desenvolver formas de melhorar o impacto social destes programas. - Possibilitar a replicação do programa para outras áreas e melhor divulgação.

Fonte: *Elaboração própria.*

Em relação ao primeiro destes programas, verificamos, com base em entrevistas realizadas com alguns gestores e análise dos documentos disponibilizados pela ALMG, que o projeto, em que pese suas descontinuidades, desempenhou um importante papel na construção de uma inteligência coletiva para monitorar as políticas de governo no estado de Minas Gerais (LARA, 2016), embora a participação e o engajamento da população, dos *stakeholders*, e dos próprios parlamentares nas comissões estivesse aquém do esperado pelos gestores. Os resultados da investigação colocam a necessidade de pesquisas mais profundas sobre o público-alvo atingido e participante por estas experiências e como atingi-los de maneira mais eficaz, assim como a reflexão se a continuidade

do programa por diversas legislaturas impactou efetivamente o processo de elaboração de políticas públicas no parlamento mineiro e suas interações com o Executivo estadual.

Em relação ao “Observatório da Intervenção Federal”, também reconstituímos algumas de suas características fundamentais, tais como o monitoramento sistemático das atividades do Executivo, a construção de indicadores e de um repositório de informações sobre o acontecimento disponível para a população, o envio de recomendações ao governo federal para melhoria das ações do programa, a promoção de seminários, o monitoramento de mídias sociais, dentre outras ações. Um aspecto fundamental dessa experiência foi a utilização das prerrogativas institucionais da Casa Legislativa para interpellar as autoridades militares envolvidas na operação, gerando nos vários atores participantes do processo a percepção de que eles estavam monitorados por instituições democráticas e tendo seus atos fiscalizados por elas.

Como desafios para a execução de uma agenda de pesquisa mais abrangente e sistemática sobre o tema do monitoramento horizontal de políticas públicas pelos e-parlamentos, podemos destacar a elaboração de modelos mais rigorosos para a avaliação da eficácia dessas ferramentas de fiscalização dos e-parlamentos sobre as políticas governamentais, construção de indicadores quantitativos e análises mais sistemáticas e menos descritivas que permitam a comparação e a análise de resultados das diferentes iniciativas, e a elaboração de testes de hipóteses mais substantivas sobre as causas do sucesso, ou do fracasso, bem como eventuais permanência e institucionalização destas experiências ao longo do tempo.

Referências

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS (ALMG). *Direcionamento estratégico*: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2010-2020. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2010.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS (ALMG). *PEC 9/2019*. Altera o art. 54 da Constituição do Estado. (Que dispõe sobre o comparecimento na Assembleia Legislativa de Secretário de Estado, dirigentes da Administração Indireta e

titulares dos órgãos diretamente subordinados ao Governador do Estado). Disponível em: https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/interna.html?a=2019&n=9&t=PEC. Acesso em dezembro de 2019.

ANASTASIA, Fátima; INÁCIO, Magna; SANTOS, Fabiano., *Parlamento na atualidade: tendências de mudanças e inovações* n.43, jan. 2010/jan. 2011. Belo Horizonte: ALMG, 2011, p. 130-15.

BRAGATTO, Rachel C., SAMPAIO, Rafael C.; NICOLÁS, Maria Alejandra. Inovadora e democrática. Mas, e aí? Uma análise da primeira fase da consulta online sobre o Marco Civil da Internet. *Política & Sociedade*, v.14, n. 29, p.125-150, 2015.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Ato da Mesa n. 217 de 2018*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2018. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2018/atodamesa-217-21-fevereiro-2018-786189-norma-cd-mesa.html>. Acesso em julho de 2019.

CASTELLS, Manuel. *Communication Power*. Oxford: Oxford University Press, 2009.

CHADWICK, Andrew. Web 2.0: New challenges for the study of e-democracy in an era of informational exuberance. *Journal of Law and Policy for the Information Society*. v.5, n.1, p. 9-41, 2008.

COSTA, Frederico L.; CASTANHAR, José C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro v.37, n. 5, set./out, p. 969-92, 2003.

FREITAS, Christiana. (Org.) *Inovação, governança e políticas públicas: conquistas e desafios para a democracia*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2016.

FREITAS, Juarez; TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski. Democracia digital e avaliação continuada de políticas públicas. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, p. 227-252, jul./dez, 2019.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 23, p. 7-70, jan./jun. 2001.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M. PERL, Anthony. *Política pública, seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

LLANOS, Mariana; MUSTAPIC, Ana Maria (Org.). *Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

LARA, Glauциanne Diniz. *Políticas públicas ao seu alcance: accountability horizontal e vertical no Parlamento Mineiro*. Brasília: Senado Federal, 2016.

LESTON-BANDEIRA, Cristina. Parliamentary functions portrayed on european parliaments' websites. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 17, n. 34, p. 13-27, out. 2018.

LESTON-BANDEIRA, Cristina; THOMPSON, Louise. (Eds.). *Exploring Parliament*. Oxford: Oxford University Press, 2018.

MAGRO, Michael. A review of social media use in e-government. *Administrative Sciences*, v.2, n.2, p. 148-161, 2012.

MARGETTS, Hellen *et al.* Public Policy in the Platform Society. *Policy & Internet*, v., p. 368-373, 2017. doi:10.1002/poi3.165

MARGETTS, Hellen. The Internet and public policy. *Policy & Internet*, v.1, n.1, p. 1-21, 2009.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil; MIOLA, Edna. Internet e Parlamento. Um estudo dos mecanismos de participação oferecidos pelo Poder Legislativo através de ferramentas online. *E-Compós*, v. 9, 2007.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil. *Participação política e internet: meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea, com um estudo do caso do estado brasileiro*. Salvador: Facom/UFBA. Tese de Doutorado, 2008.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino; AMARAL, Ernesto Friedrich de Lima. Deliberação online em consultas públicas? O caso da assembleia legislativa de Minas Gerais. *Revista de Sociologia e Política*, v.22, n.49, p. 177-203, 2014.

MENDONÇA, Ricardo. F; FREITAS, Fernando Vieira de; OLIVEIRA, Wesley Matheus de. Reciprocidade discursiva, enquadramento e deliberação: a consulta pública sobre reforma política da ALMG. *Análise Social*, v. 211, p. 244-271, 2014.

OLASINA, Gbohalan. E-parliament services as tools for anti-corruption and transparency. *International Journal of Electronic Governance*, v.7, n.1, p. 27-55, 2014.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova: revista de cultura e Política*, n.44, p.27-54, 1998.

PATRUS, Agostinho. *Discurso de posse como presidente da Assembleia Legislativa para o biênio 2019-2020*, na 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 19ª Legislatura da Assembleia Legislativa. Belo Horizonte: ALMG, 2019. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/pronunciamentos/detalhe.html?id=42444>. Acesso em junho de 2019.

PEIXOTO, Tiago. *Open parliaments: technological enactment in state legislatures* Tese de Doutorado European University Institute, 2013.

PERNA, Andréa; BRAGA, Sérgio. The invisible side of political participation: e-participation mechanisms and information management in Latin American parliaments. In: Sobaci, Mehmet (Org). *E-Parliament and ICT-based legislation: concept, experiences and lessons*. Hershey, IGI Global, 2012.

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Leticia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro v.46, n. 5, set./out. 2012, p. 1271-294.

SANTOS, Fabiano. (Org.). *O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001.

SCHNEIDER, Anne Larason. Pesquisa avaliativa e melhoria da decisão política: evolução histórica e guia prático. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (Org.). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília, DF: Ed. UnB, 2009.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SOUZA, Celina. Introdução as políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 8, n. 16, jul./dez., 20-45, 2005.

TOMIO, Fabrício; RICCI, Paolo. (Orgs.). *Governadores e Assembleias Legislativas*. São Paulo: Ed. Alameda, 2018.

VIEIRA, Fabricia Vieira Almeida *et al.* As funções desempenhadas pelos websites parlamentares da América do Sul e o papel dos programas educacionais e participativos. *VIII Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política* Universidade de Brasília, 2019.

Capítulo 13

Participação Digital na Discussão Constitucional: Diálogos Cidadãos Chilenos (2015)¹

Francisco Soto

Tamara Welp

1 Introdução

"Inovação democrática" está em voga. Trata-se de um conceito de definição incerta: por um lado, inovar envolve mudanças e nessa mudança se incorporam novos elementos. Por outro lado, "democrático" funciona aqui como um adjetivo, o que gera problemas porque coloca o foco no resultado (seria sobre introduzir mudanças que fortaleçam a democracia), fazendo com que seu caráter (promotor da democracia ou não) seja avaliado apenas *ex post*. Um conceito ligado à inovação democrática, que foi divulgado com o estudo clássico de Carole Pateman (1970), é a "Democracia Participativa", que teve maior desenvolvimento no contexto americano do que no contexto europeu. Ao se referir à democracia como sistema e participação como processo, a democracia participativa enfatiza os mecanismos que permitem aos cidadãos intervir na definição de assuntos públicos ou comuns. Aqui a ambiguidade vista na noção de inovação democrática desaparece, identificando-se especificamente os mecanismos, regulados por lei ou impulsionados por governos ou em setores específicos (Pateman identifica sindicatos e o campo educacional como espaços de promoção da participação), para complementar a democracia representativa, incluindo a participação dos cidadãos.

O foco no "novo" refere-se ao elemento tecnológico. No entanto, os resultados de iniciativas de participação digital *top down* são limitados

¹ Este trabalho faz parte do projeto "Rumo a uma teoria da receptividade deliberativa nos processos constituintes. Os "Diálogos Cidadãos" em perspectiva comparativa" (FONDECYT REGULAR 2017 N° 1170362).

ou diretamente questionáveis. Assim, com foco nos processos promovidos pelos governos, as expectativas geradas pelo voto eletrônico, que não teve impacto significativo no aumento da participação dos eleitores, não foram atendidas (GERMANN; SERD-LT, 2017). Por sua vez, muitos fóruns online – como os promovidos ao nível europeu da Comunidade Europeia – atraem poucos participantes e/ou não são inclusivos ou contribuem para aumentar a transparência no processo de tomada de decisão (QUITTKAT, 2011), algo que tem sido visto em muitos outros fóruns dirigidos pelo governo também na América Latina. Em um estudo sobre a adoção da tecnologia pelos parlamentos regionais, constatamos que, embora houvesse notáveis avanços na transparência, os espaços dedicados à participação eram limitados, seus projetos não eram claros e não atraíam quase participantes (WELP, 2011). Longe de desacreditar o uso da tecnologia, isso sugere que a mídia digital não opera de forma desalojada e seu impacto deve ser analisado como resultado de uma combinação de fatores políticos, culturais e institucionais. Esses fatores influenciam a criação de processos participativos relevantes ou limitados ao puramente simbólico ou nominal. Por outro lado, ao contrário dos resultados dos mecanismos implementados de cima para baixo, houve uma influência considerável das iniciativas geradas pelo público (BREUER; WELP, 2014).

Com a intenção de comparar processos promovidos pelas esferas pública e governamental, aqui focamos a participação cidadã em plataformas de participação digital promovidas no Chile em 2015 para promover uma discussão constitucional: os "diálogos" cidadãos. O capítulo é estruturado da seguinte forma: primeiro, é apresentada uma síntese de formatos de elaboração participativa para discutir como as mídias digitais poderiam ser incorporadas a esses processos; em seguida, os critérios que um processo de participação deliberativa justo e democrático deve atender são discutidos. A experiência chilena de participação em plataformas digitais é então analisada para identificar as principais contribuições e desafios. Finalmente, as conclusões são apresentadas.

2 Elaboração participativa de constituições²

Nas últimas décadas, houve uma mudança nos padrões de elaboração de constituições em diferentes partes do mundo. Se no passado a um grupo seleto de pessoas proeminentes, principalmente homens, juristas e pertencentes à elite, foi dada a tarefa de elaborar uma constituição, às vezes sob a supervisão do Presidente, tal imagem é improvável na atualidade (MENDEZ; WHEATLEY, 2013). Em contextos extremos, um líder autoritário aprovou o projeto, enquanto em outras ocasiões o Congresso poderia discutir e alterar a proposta dos especialistas. Os tempos mudaram. A expansão da democracia para mais países e seu aprofundamento em termos processuais, que dizem respeito tanto à extensão das regras eleitorais quanto ao aumento da demanda por intervenção cidadã associada às transformações da representação, tornam impensável a construção de uma constituição atrás de portas fechadas.

Os diversos procedimentos para a incorporação de cidadãos em processos constituintes têm sido discutidos há muito tempo (ELSTER, 1995). A escolha direta dos membros da assembleia ou a criação de órgãos específicos para a elaboração de constituições fazem parte deste debate. Em contextos de fundação ou reformulação do Estado (descolonização, pós-guerra, independência, transições para a democracia), a participação direta dos cidadãos tem sido promovida com a intenção de selar um pacto fundador que dê legitimidade ao acordo político-institucional. As agências internacionais têm desempenhado um papel de liderança na promoção desses processos. Por exemplo, a Organização das Nações Unidas (ONU), o Instituto das Nações Unidas para a Paz (USIP) ou o Instituto para a Democracia e Assistência Eleitoral (IDEA International) tomaram uma posição a favor da participação cidadã (HART, 2003; GHAI, 2006; GLUCK; BALLOU, 2014). Por outro lado, muito pouco foi discutido sobre a contribuição que a mídia digital poderia fazer, apesar do crescente interesse pelo tema em nível europeu e do aumento dos processos que vêm sendo acompanhados por ferramentas digitais a serviço da participação.

² Focamos neste capítulo na elaboração participativa das constituições, mas grande parte dos argumentos e procedimentos apresentados podem ser transferidos para o desenvolvimento colaborativo das leis.

Para analisar como a participação cidadã é incorporada em um processo de elaboração constitucional, cabe levar em conta uma série de elementos relativos ao tempo de participação, quem são os autorizados ou convidados a participar, como podem fazê-lo e quais as consequências dessa participação.

2.1 Quando acontece a participação?

A participação cidadã pode ocorrer antes, durante ou após a elaboração constitucional, embora essas etapas não sejam exclusivas. Ocorre anteriormente em duas modalidades: trazendo assinaturas para promover mudança seletiva ou substituição constitucional, em países cujos regulamentos permitem (por exemplo, Suíça ou Uruguai), ou como estágio pré-eleitoral e de comissionamento do órgão constituinte, para gerar conteúdo que deve ser considerado mais tarde. Ocorre, por exemplo, quando os cidadãos podem acompanhar, deliberadamente, o funcionamento da assembleia constituinte, ou enviando propostas (como aconteceu no Brasil em 1988). Isso acontece mais tarde na figura do referendo de ratificação (SOTO; WELP, 2017).

Um caso que ilustra a possível complementaridade entre os procedimentos é o Zimbábue, em 2008. Lá, um amplo acordo político estabeleceu as bases para a mudança constitucional. O governo, então, organizou um processo que tinha 1400 facilitadores (30% dos partidos; 70% de recrutamento geral), que realizavam reuniões temáticas de debates de cidadãos, habilitando uma plataforma *web* para que recebesse sugestões e consultas. Os conteúdos gerados nessas reuniões foram sistematizados e disponibilizados aos constituintes (MAGAYA, 2015). O texto foi submetido a um referendo, que foi apoiado por 95% da população.

2.2 Quem pode participar?

Pode haver escolha direta de constituintes (representação de cidadãos, organizações sociais etc.), nomeação (a convite do governo ou partidos), sorteio (com técnicas projetadas para este fim) ou participação voluntária (pessoalmente ou virtual).

Uma nova e crescente forma de participação, especialmente na Europa, é oferecida pelo sorteio (REUCHAMPS; SUTTER, 2016). Em nível nacional e

orientado para a mudança constitucional, um dos casos pioneiros é a Irlanda. Lá, a primeira experiência ocorreu em 2012, quando o governo concordou em lançar uma iniciativa proposta por um grupo de acadêmicos. O primeiro passo foi identificar uma série de questões que geraram controvérsias e/ou expectativas de reforma, como a redução do mandato presidencial para cinco anos, a redução da idade de votação para 17 anos, a reforma do sistema eleitoral, o casamento entre pessoas do mesmo sexo ou a promoção da participação das mulheres na política, entre outros. Em seguida, um grupo de especialistas governamentais independentes (da Universidade) ficou encarregado de definir uma amostra da população em termos de gênero, idade, território e renda econômica. A Convenção Constituinte incluiu 66% de seus membros por sorteio, enquanto os outros 33% foram indicados por partidos políticos. A assembleia reuniu-se, acompanhada por um moderador, e foi formando opiniões e escrevendo recomendações consensuais a partir do debate informado, alimentado pela participação de especialistas de diferentes tendências para incorporar argumentos a estas recomendações. As recomendações foram consultivas, embora o governo estivesse comprometido em considerá-las, e em alguns casos também havia o compromisso de colocá-las em um referendo. Isso aconteceu, por exemplo, com a proposta de regulamentação do casamento igualitário, aprovada em referendo em 2016 (FARELL *et al.*, 2017; SUITER *et al.*, 2016).

2.3 Como participar?

As diferentes maneiras pelas quais os cidadãos podem participar incluem a apresentação de propostas (virtualmente ou pessoalmente) que requerem ou não a agregação de preferências (com um número de assinaturas de apoio a serem levadas em conta), participação em fóruns ou eventos deliberativos ou como membro do corpo constituinte. Eventualmente, essas formas podem ser articuladas com outras modalidades de participação direta, votando recomendações da assembleia.

Diferentes mecanismos de participação são frequentemente combinados. Na experiência brasileira, que ocorreu durante a transição para a democracia em 1988, vimos os seguintes procedimentos) as sugestões de cidadãos foram aceitas quando respaldadas por um número predeterminado de assinaturas: 72.719;

elas foram aceitas e registradas em um Sistema de Apoio à Informática para o Constituinte (SAIC), e embora apenas 83 tenham reunido os pré-requisitos formais a serem apresentados no Congresso, tornaram-se um antecedente para a iniciativa popular. 2) também foram promovidos cerca de 400 encontros de cidadãos locais, gerando cerca de 2.400 sugestões (RAUSCHENBACH, 2011; PRAÇA; NORONHA, 2012; GOMES, 2006), e 3) além disso, uma vez que a primeira minuta do texto constitucional foi apresentada, associações com registro legal puderam fazer novas sugestões com o apoio de 30 mil assinaturas. As decisões finais foram deixadas ao parlamento, mas o mecanismo garantiu a chegada de certas questões e forçando sua discussão.

2.4 Com que consequências?

As consequências dos processos participativos são incertas quando não são estabelecidos mecanismos de ligação entre um procedimento e outro; consultivas quando devem ser levadas em conta pelos representantes; e vinculantes quando estabelecem um mandato direto para a tomada de decisões.

Uma assembleia constituinte foi convocada na Islândia em 27 de novembro de 2010, com membros eleitos pelo público. Um ano após as grandes mobilizações de 2009, apenas 37% compareceram às urnas. Em abril de 2011, o Conselho Constitucional começou a funcionar, decidindo se abrir ao público, no que resultou na denominação de uma constituição "de origem coletiva". As mídias sociais e outras mídias tradicionais foram disponibilizadas ao público para apresentar suas propostas. 3600 mensagens foram recebidas somente pela rede social Facebook. Em um processo aberto aos olhos do público, o conselho estava avançando através de deliberação e votação. A Constituição foi aprovada e submetida a um referendo em 20 de outubro de 2012 (GYFALSSON, 2013). No entanto, embora a participação presencial tenha tido um efeito imediato indiscutível, observou-se que não havia procedimentos para incorporar a participação de forma justa e transparente.

O Quadro 1 apresenta os critérios acima, incorporando também a potencial entrada de mídias digitais. A próxima seção discute os critérios que a participação cidadã nos processos constituintes deve atender, considerando como os meios digitais poderiam ser articulados em tais processos.

Quadro 1: Classificação das iniciativas de participação em processos constituintes

	Critério	Descrição	Incorporação de meios digitais
Participantes	Cidadãos eleitos	Quando o constituinte permite a nomeação de candidaturas independentes e/ou movimentos sociais.	O aplicativo exigiu assinaturas de suporte. A coleta online torna muito mais fácil obtê-los.
	Sorteio	O sorteio geralmente requer técnicas de amostragem sofisticadas que definem categorias (por exemplo, sexo, nível de renda, territorial, etc.).	Não se aplica. As experiências realizadas foram dadas pessoalmente e tendo um cuidado especial com as condições de debate no espaço.
	Autoconvocados	Quando as reuniões são públicas e voluntárias.	A participação digital pode ampliar o número de participantes.
	Nomeados	Quando as reuniões são fechadas e por convite.	Informações sobre o processo podem ser aumentadas.
Formas de participação	Propostas Individuais	Através de mecanismos que permitam a apresentação de propostas.	A apresentação de propostas online facilita muito a divulgação, campanhas e posterior sistematização.
	Propostas coletivas	Propostas que requerem o apoio de uma série de assinaturas (e às vezes representação territorial, como em uma iniciativa legislativa).	A apresentação de propostas online torna muito mais fácil a divulgação e a coleta de assinaturas ou apoios para acompanhar as petições.
	Deliberação	Pode funcionar em fóruns paralelos ou na mesma assembleia (quando a participação independente da candidatura é permitida).	Fóruns para deliberações online podem ser complementares a reuniões presenciais.
	Direta	Referendos, iniciativas.	Facilita a coleta de assinaturas, barata e impulsiona campanhas de informação, introdução de votação remota.
Resultados	Não previstos	Quando os fóruns de discussão operam cujas consequências e procedimentos não estão previamente estabelecidos.	O uso da tecnologia facilita a disseminação. Se todas as informações forem publicadas, ela permite o rastreamento do conteúdo gerado.
	Consultivos	Quando o processo participativo é regulado e é levantado como consultivo e propositivo.	
	Vinculantes	Quando os resultados da participação são implementados. Os casos em que as propostas elaboradas estão sujeitas a um referendo também podem ser considerados.	

Fonte: *Elaboração própria.*

3 Processos participativos justos e democráticos

A participação em processos constituintes pode ser voltada para a tomada de decisões por meio de votação (promovendo o processo de reforma ou ratificando uma nova constituição, por exemplo, conforme descrito no parágrafo anterior) ou produzindo conteúdo. Aqui queremos focar neste aspecto, o mais novo e o mais discutido hoje. Em outro trabalho (WELP; SOTO, 2019), temos argumentado que os requisitos a serem atendidos para considerar que tal processo seja democrático dizem respeito a dois aspectos: 1) o mecanismo de participação: em particular o acesso à informação, o tempo dado à deliberação, a inclusão da diversidade de atores e a pluralidade de posições; e 2) o método de processamento de conteúdo: existindo ou não, foi definido previamente, permite ou não traçar resultados e é ou não controlado pelo governo.

Essas duas dimensões – mecanismo de participação e procedimento de sistematização do conteúdo gerado – permitem observar se um processo é plural, inclusivo, informado; se permite a rastreabilidade (pela transparência de seus resultados) e também se conecta ao processo constituinte, fornecendo procedimentos para essa articulação. Combinações podem ser diversas, por exemplo, a participação pode ser plural e não ter conexão com o processo constituinte. A análise de rastreabilidade não pressupõe a aprovação automática das propostas dos cidadãos, mas, sim, seu tratamento (critério indispensável para que um processo não seja meramente simbólico). Neste estudo analisamos 29 processos constituintes deliberativos e descobrimos que apenas quatro (BRASIL, 1988; IRLANDA, 2012, 2016; ISLÂNDIA, 2011) atenderam a essas condições.

Os meios digitais podem contribuir muito para processos participativos voltados para a mudança constitucional, porém, os desafios que enfrentam permanecem os mesmos que os relativos aos processos face-a-face, e inclusive poderiam ser ainda maiores nos casos em que há diferenças de acesso digital ou outras condições que ameaçam aprofundar as desigualdades sem resolver o déficit de representação ao qual procuraram responder. No que diz respeito ao método de participação, as mídias digitais podem contribuir muito para a campanha da informação, porém representam desafios à inclusão e à pluralidade. A inclusão poderia ser resolvida a partir da implementação do sorteio (não foram

Quadro 2: Critérios para avaliar processos participativos e discutir a contribuição digital

Dimensão	Indicador	Expectativa	Discussão
Mecanismo de participação	Informação	Completa	Os meios digitais podem ser muito úteis facilitando a disseminação de informações e sua acessibilidade.
	Tempo	Suficiente	Os tempos de discussão online diferem dos tempos cara a cara. Vantagens e riscos discutíveis.
	Atores	Inclusivo	A inclusão nas mídias digitais pode ser afetada pelo acesso a redes e outras variáveis (idade, nível educacional, etc.).
	Debate	Plural	A análise das discussões online mostrou que estas podem ser mais permeáveis à polarização. Moderação é central.
Método de processamento de conteúdos	Definição	Critérios legítimos	O uso de mídias digitais facilita o acesso ao conteúdo gerado, sua discussão e análise.
	Comunicação	Prévia	O uso da tecnologia não altera esse ponto, mas facilita a disseminação de iniciativas.
	Representatividade	Critérios que a permitem	Se a mídia digital permite uma participação ampliada, isso deve ser feito garantindo acesso igualitário e estabelecendo critérios que não dão mais poder a determinados grupos em relação a outros.
	Rastreabilidade	Publicação de resultados	A publicação digital facilita a rastreabilidade.
	Incidência	Conexão com constituintes	O uso da tecnologia não altera este ponto.

Fonte: *Elaboração própria.*

registradas tais experiências para canalizar processos deliberativos orientados à mudança constitucional). A pluralidade no campo digital enfrenta novos desafios pois, como sugerem os estudos mais recentes sobre o funcionamento do Twitter, sem moderação adequada pode haver maior radicalização das posições e menos espaço para troca (ARUGUETE; CALVO, 2018). Este último ponto não deve levar à desconsideração desses procedimentos digitais, mas apenas apontar que, no caso de implementação, eles podem exigir maior cuidado e acompanhamento do que os processos face-a-face.

Quanto aos métodos de processamento, a disponibilidade de informações digitalizadas automaticamente facilita o seu processamento, mas não necessariamente o torna mais justo. Mais uma vez, o sorteio pode ser uma solução, embora não definitiva, uma vez que qualquer decisão também deve ter legitimidade democrática. Embora haja uma discussão aberta sobre o tema, em nosso entender a legitimidade deve vir de uma autorização direta do cidadão (por exemplo, por um voto no qual todos os cidadãos em exercício de seu direito possam participar). Dessa forma, as mídias digitais podem facilitar a rastreabilidade (transparência e disposição de dados), mas não resolvem os desafios de definir métodos de processamento e conexão com o órgão constituinte.

Apresentada essa discussão, passamos a analisar a experiência chilena em duas plataformas e com formatos diferentes, o que nos permitirá avançar ou repensar os pontos mencionados nesta seção.

4 Os diálogos cidadãos: Chile (2015-2018)

A experiência de participação deliberativa desenvolvida no segundo governo da presidente chilena Michelle Bachelet (2014-2018) foi um compromisso estabelecido em seu programa de governo que buscou responder à demanda por uma nova constituição com dois argumentos: a Constituição de 1980, apesar de todas as suas reformas, ainda era percebida como a constituição da ditadura pinochetista, e as novas gerações não se identificam com ela, uma vez que o texto não é capaz de responder aos problemas contemporâneos (BACHELET, 2013). O processo "Diálogos Cidadãos", que analisaremos abaixo, surge em um estágio inicial com o objetivo de estabelecer insumos para

o projeto de constituição que eventualmente seria encaminhado ao Congresso. Este processo não foi concluído até o momento da redação dessas linhas, e ainda está em discussão no Congresso do Chile.

Em pesquisa anterior constatou-se que em outros processos latino-americanos envolvendo cidadãos e movimentos sociais, o nulo ou escasso planejamento da etapa participativa, acompanhado da ausência de metodologias de processamento da informação, gerou uma espécie de "participação desenfreada", em que se destacava a ausência de ferramentas que permitissem sistematizar (para fins de pesquisa acadêmica ou avaliação política) os efeitos da participação no texto constitucional (WELP; SOTO, 2019). A metodologia utilizada no Chile, e discutida abaixo, nos permitiu acompanhar e conectar os debates dos cidadãos com o projeto constitucional proposto ao Congresso, tanto na participação presencial quanto na online, como mostraremos aqui.

Outra característica de destaque do processo chileno foi a multiplicidade de atores que participaram da consulta. Assim, como veremos, paralelamente à ação governamental real, outros atores formais e informais participaram da operação como uma espécie de controle político do processo de diálogo. Alguns deles foram previstos pelo próprio processo, como funcionários do governo, Conselho Observador, Facilitadores ou o Comitê de Sistematização, mas outros foram criados com o desenvolvimento do debate, espontaneamente pelas próprias organizações da sociedade civil (Ver Quadro 3).

Quadro 3: Atores dos “Diálogos Cidadãos”

Atores	Descrição	Papell
Governo	Secretaria-Geral Presidência (Segpres)	Responsável pelo planejamento e pela implementação global dos diálogos dos cidadãos.
	Ministério Secretaria-Geral de Governo (Segegob)	Projeto e implementação de campanha de comunicação. Responsável pelas páginas constitucionario.cl e outras plataformas de canais do Twitter e youtube. Também assumiu a plataforma www.unaconstituciónparachile.cl , onde foram hospedadas as informações da sistematização do Conselho de Observadores, posteriormente transferidas para a Biblioteca Nacional.
	Ministério do Interior	Organização e implementação de conselhos provinciais e regionais. Fornece dados quantitativos para a sistematização dos conselhos e que serão fundamentais para informar nas respectivas plataformas digitais. Ele também assumiu a segurança da plataforma www.unaconstituciónparachile.cl .
Conselho de Observadores	Comissão Assessora nomeada pela presidenta	Assegurar o bom funcionamento das etapas constitucionais de educação-cívica, dos diálogos cidadãos e da elaboração das Bases Cidadãs. Avalie o trabalho das plataformas digitais.
Facilitadores	Grupo de profissionais é contratado em concurso seletivo por mérito da Administração Pública	Responsável por facilitar a participação dos cidadãos nesse processo nas 54 províncias do país. Coordena o aumento das opiniões públicas nas plataformas.
Comitê de Sistematização	Órgão colegiado e governo autônomo nomeado de especialistas	Sistematização de debates e insumos gerados por diálogos de cidadãos, incluindo a participação digital.

Fonte: *Elaboração própria.*

4.1 Caracterização dos Diálogos

A primeira fase da consulta ocorreu no final de 2015, com uma campanha pública de educação cívica constitucional, que teve como objetivo estabelecer uma base para o diálogo, por meio da disseminação de conceitos básicos, para gerar conversas sobre a constituição. Para isso, foi desenvolvido o "*El Constitucionario*", uma espécie de dicionário que explica os principais conceitos relacionados ao processo constituinte. Informações também foram dadas aos cidadãos por meio de cartões e ficaram acessíveis no site www.constitucionario.cl, que durante a primeira fase chegou a receber mais de 300 mil visitas; pelo Twitter (@constitucionario, 10 mil seguidores); e por um canal do Youtube, no qual várias postagens ultrapassaram as 20 mil visualizações³. O impacto dessa campanha não foi medido, mas a percepção dos facilitadores, através de uma pesquisa enviada no final do processo⁴, é que ela não teve maior relevância para aqueles que participaram dos "Diálogos". Uma das conclusões derivadas dessa avaliação é a necessidade de combinar processos online com reuniões presenciais e outras modalidades de informação e divulgação⁵.

Em relação ao processo de consulta, a participação poderia ocorrer por meio de duas modalidades: individual ou por meio de deliberação coletiva presencial. Em ambos os casos, era preciso preencher um formulário online composto por questões estruturadas e fechadas que focavam quatro temas ou eixos: "Valores", "Direitos", "Deveres" e "Instituições". As perguntas do questionário foram do tipo: "Quais são os valores e princípios mais importantes que devem inspirar e apoiar a Constituição?", entre outras ligadas a cada um dos quatro assuntos listados. Para facilitar as respostas, em cada um desses eixos foi elaborada uma lista de conceitos, para que os participantes escolhessem sete deles e os classificassem de acordo com suas preferências. Em cada eixo temático houve a possibilidade

3 Hoje os resultados desta consulta estão no site <http://archivoweb.bibliotecanacionaldigital.cl/www.unaconstitucionparachile.cl/index.html>

4 Este levantamento foi realizado no âmbito do projeto: "Rumo a uma teoria da receptividade deliberativa nos processos constituintes. Diálogos cidadãos em perspectiva comparativa" (FONDECYT REGULAR n° 1170362).

5 A experiência comparativa também vai nessa linha e dá um relato de esforços consistentes a partir das experiências de Albânia, Eritreia e Ruanda, nas quais, juntamente com o desenvolvimento de atividades face a face, um tempo importante foi gasto no treinamento cívico. Ruanda, por exemplo, passou por dois anos de treinamento (SAATI, 2015).

de adicionar conceitos não considerados na lista. No caso da participação coletiva presencial, foram habilitadas duas seções abertas: uma para apontar os fundamentos utilizados pelo grupo para optar por suas sete preferências em cada um dos eixos temáticos consultados (dois ou três parágrafos)⁶; e outra conclusiva na qual se permitiu um testemunho final da experiência vivida na consulta (uma ou duas páginas). Em suma, a participação online permitiu que discussões coletivas cara a cara fossem sintetizadas pelos mesmos participantes e depoimentos de fontes primárias. Isso gerou um interesse incomum dos participantes em acompanhar o destino de seus comentários nas sucessivas fases da consulta.

A consulta coletiva presencial foi realizada em três fases: local, provincial e regional. A primeira foi chamada de Encontros Locais Auto-Convocados (ELA). Como o nome sugere, esses grupos foram organizados pelos próprios cidadãos, com não menos que dez ou mais de trinta membros reunidos com o objetivo de discutir os temas propostos na convocação. O processo de inscrição para grupos foi feito no site www.unaconstitucionparachile.cl ou por telefone. Os requisitos formais para participar eram mínimos: todas as pessoas a partir de 14 anos, chilenos, estrangeiros residentes e os chilenos que residiam no exterior em posse de carteira de identidade poderiam se registrar. Adicionalmente, foram criadas restrições para atuar como coordenador de um ELA. Candidatos a prefeitos e vereadores nas eleições municipais, e líderes de partidos políticos nos níveis regional e nacional, não podiam realizar essa tarefa. O formulário permaneceu disponível durante todo o processo de consulta na plataforma digital <http://www.unaconstitucionparachile.cl>. Para participar, os indivíduos tinham que se identificar com seu número do documento de identidade ou Chave Única. Assim, a consulta individual foi aberta por mais tempo do que os outros procedimentos.

Na fase de debate coletivo, o formulário permaneceu aberto enquanto a discussão se desenvolvia, embora apenas o coordenador do grupo pudesse acessá-lo com sua chave. No caso das discussões provinciais e regionais, as atas foram preenchidas por facilitadores contratados para isso. Consequentemente, terminadas as discussões locais e definidas as sete opções priorizadas pelos eixos temáticos, o formulário foi fechado e sistematizado a partir da frequência

⁶ Uma das críticas que o processo recebeu é que ele procurou registrar consenso e deu menos espaço para o registro de conflito ou dissidência.

de aparecimento de conceitos. Essa tarefa foi confiada a um corpo externo, o Centro de Medição da Universidade Católica (MIDE UC). Da mesma forma, foram gerenciados conselhos provinciais e regionais e consultas individuais. A análise de frequência foi fundamental e necessária em cada etapa, pois determinou a discussão subsequente. Em outras palavras, apenas os sete conceitos dos quatro eixos priorizados pelos ELA de sua província foram discutidos nas reuniões provinciais e, por sua vez, as reuniões regionais só discutiram as sete prioridades dos quatro eixos que emergiram das reuniões provinciais.

A Tabela 1 conta as diferentes etapas e espaços participativos, as datas em que ocorreram e o número de participantes. Em outra publicação, analisamos com mais detalhes essas etapas (SOTO; WELP, 2017).

Tabela 1: Etapas do Processo Participativo

Etapa	Data (2016)	Número de participantes	Formulários/atas
Formulário digital	23 de abril	90.804	90.804
ELA	23 de abril- 28 de junho	106.412	7.964
Conselho provincial	23 y 24 de julho	3.980	71
Conselho regional	6 de agosto	8.621	15
Total	abril-agosto 2016	209.826	98.854

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Conselho de Sistematização.

Assim, segundo as informações oficiais, a maior participação foi registrada nos ELA, com 106.412 (48,7%), seguida da consulta individual com 90.804 (41%). Enquanto apenas 12.852 (5,9) e 8.621 (3,9%) participaram dos conselhos provincial e regional. Em suma, em todas as consultas foram registrados 209.826 participantes.

A participação entre os sexos marcou uma leve proeminência masculina (51,5%) frente ao sexo feminino (48,5%). A diferença é marcada por consultas individuais e lobistas, já que nos ELA a maior participação foi das mulheres. Do total de consultas individuais, 42,6% eram mulheres e 57,4% homens. Esses dados coincidem com outras consultas online, como as do site www.nuetraconstitucion.cl, que discutiremos abaixo, onde a presença de homens chega a 57,8% e a das mulheres não ultrapassa 42,2%. Deve-se notar que nos ELA a maior participação foi das mulheres (54%), em comparação com 46% dos homens.

A distribuição dos participantes por critério territorial mostra grande concentração na região metropolitana, com 46,43% do total, o que coincide com a distribuição da população no país. No entanto, a participação territorial dos ELA, que envolveu a articulação das atividades por parte das comunas, gerou questionamentos sobre o alto número de participantes concentrados nos setores de maior renda, como Vitacura, Providencia, Santiago, Auñoa. Para alguns, esses dados permitiram antecipar que o debate constitucional tendia a focar em uma elite de maior renda e conhecimento, gerando uma espécie de "viés de classe" na participação dos diálogos dos cidadãos. No entanto, embora não haja uma análise mais detalhada nesse sentido, deve-se ter em mente que as comunas referidas tendem a concentrar escolas e espaços públicos de reunião que as pessoas de outras comunas geralmente frequentam. Além disso, durante a fase dos conselhos e na medida em que as atividades foram convocadas pelo governo, a participação tendeu a ser distribuída de forma mais equitativa em outras comunas de Santiago.

Sem dúvida, a possibilidade aberta por essa consulta de combinar o debate presencial com um formulário online, onde não apenas as preferências foram expressas, mas com uma seção aberta para expressar os fundamentos de valores, princípios, direitos e deveres e instituições priorizadas pelos participantes, atraiu um grande número de participantes, chegando a 100 mil e gerando mais de 260 mil contribuições que forçaram a articulação de um comitê *ad hoc* para sistematizar os resultados.

Nomeou-se um corpo colegiado e autônomo de especialistas em análise e sistematização de resultados para realizar esse tipo de contribuição. Assim, a comissão sistematizadora foi incumbida de organizar as informações produzidas nos órgãos de diálogo, a fim de garantir que todas as opiniões fossem fielmente refletidas em um Relatório Final. A metodologia escolhida baseou-se no estabelecimento da frequência com que cada tema foi discutido e seu nível de concordância, concordância parcial e discordância. Isso foi combinado com uma análise qualitativa que analisou os fundamentos que sustentavam as escolhas de cada tópico. Relatórios quantitativos foram apresentados antes da próxima etapa, para alimentar o processo. Por outro lado, a análise

qualitativa atrasou o cronograma estabelecido, exigindo mais tempo para o desenvolvimento da metodologia. A opção levava em conta a estrutura gramatical, argumentativa e expositiva do conteúdo gerado.

O comitê de sistematização optou por estabelecer uma análise "estritamente descritiva", para prestar contas da forma mais fiel possível, "(...) daquilo que as pessoas realmente escreveram sobre os fundamentos". Como apontam em seu Relatório Final (2018), todas as informações foram lidas pelo menos por um analista. Isso envolveu trabalhar com todo o *corpus* de informações e não com amostras. Somente após o processo de leitura e codificação de tal analista foram aplicadas ferramentas de computador para otimizar o processamento. Com base nesses critérios, foi implementada uma estratégia de análise mista, que utilizou uma abordagem morfossintática para organizar as sentenças e, posteriormente, permitir o processamento estatístico de frequências. Assim, finalmente, os fundamentos foram relatados em três formatos:

- a) Formato com ideia-força, nuvem de palavras e frases como exemplo por modo argumentativo para todos os conceitos que foram colocados entre os sete mais prevalentes nos ELA, Conselhos Provinciais e Conselhos Regionais. No mesmo formato, são relatados os fundamentos dos conceitos dos ELA localizados a partir do oitavo lugar, desde que mencionados em pelo menos 10% do total dos ELA.
- b) Formato para os conceitos de Conselhos Provinciais e Conselhos Regionais que não estão entre os sete mais mencionados e para os conceitos que foram mencionados em menos de 10% dos ELA. Em ambos os casos, é necessário ter mais de 250 fundamentações válidas.
- c) Um terceiro formato para os conceitos de qualquer instância com 250 ou menos fundamentações válidas.

4.2 O debate online e organizações da sociedade civil

Como mencionado acima, a metodologia gerou instâncias de participação formal e informal para diferentes atores. Em outro trabalho, demos conta de maneira mais exaustiva dessa pluralidade (SOTO; WELP, 2017). Aqui vamos analisar as experiências que se valeram das novas tecnologias para

participação da sociedade civil no processo, seja algum tipo de controle, ou gerando opiniões de impacto constitucional que poderiam ser contrastadas com as geradas pelos diálogos cidadãos.

A primeira experiência analisada diz respeito ao projeto #TuConstitución e #NuestraConstitución, da Fundação Democracia e Desenvolvimento, ligada ao ex-presidente Ricardo Lagos. Durante o ano de 2015, foi criada a plataforma <http://www.tuconstitucion.cl> para incentivar o debate constitucional e ativar a participação de organizações da sociedade civil. Mais de 8.500 propostas e sugestões foram canalizadas, transformadas em 590 ideias síntese desenvolvidas por um conselho consultivo composto por constitucionalistas de todos os setores políticos. Os resultados foram publicados em livro e resultaram em uma segunda iniciativa desenvolvida em 2016 na plataforma www.nuestraconstitucion.cl, com o objetivo de revisar os resultados (ver Quadro 4).

A segunda iniciativa analisada é o site www.constitucionabierta.cl, desenvolvido por um grupo de acadêmicos e estudantes dos Departamentos de Ciência da Computação das Universidades do Chile e Católica, membros do Centro de Pesquisa da *Web Semântica*. O objetivo deste site era exigir que os dados do Processo Constituinte fossem abertamente disponíveis (acesso gratuito) para todos os chilenos. Com as informações disponíveis e a possibilidade de envio de atas das reuniões locais autoconvocadas, foram realizadas análises complementares aquelas feitas pelo comitê de sistematização. Em uma segunda etapa deste projeto, e já com as informações do processo dos diálogos cidadãos disponíveis como dados abertos, um "explorador de conceitos constitucionais" foi habilitado neste site, no qual pode ser visualizado e analisado territorialmente por comuna os temas discutidos na ELA. Assim, esses conceitos são "geolocalizados" em nível nacional, indicando sua importância em diferentes comunas.

Desta forma, o processo de diálogos cidadãos como aposta de participação digital ativou a iniciativa de ações paralelas que aproveitaram o interesse gerado pelo debate constitucional através desses meios de comunicação.

Quadro 4: Projetos da Fundação Democracia e Desenvolvimento

Iniciativa	Objetivo	Participantes	Resultados
#TuConstitución	Parecer aberto sobre questões constitucionais, sistematizando através de <i>software</i> de análise qualitativa e com a participação de um conselho especializado, "ideias-síntese".	100.000	8500 propostas que transformaram 590 ideias-síntese.
#NuestraConstitución	Buscou devolver a "síntese de ideias", gerada na etapa anterior aos cidadãos, para que pudessem ser valorizadas por meio de duas variáveis de interesse (concordância e discordância).	70.195	"acordo" (54.657) e "em desacordo" (15.538).

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Projeto.

5 Conclusões

A experiência chilena sugere que a rastreabilidade gerada pela participação digital pode se tornar um desafio para os governos que tentam tornar sua agenda de mudança compatível com a gerada por um processo constituinte deliberativo. Do nosso ponto de vista, isso não é um convite para limitar processos, mas para levar em conta o papel da transparência e da comunicação dos procedimentos, ou seja, a necessidade de dar um retorno que sustente solidamente os processos e seus resultados.

Caso a comunicação e a fundamentação pública do processo não sejam levadas em conta, a participação pode resultar em perda de legitimidade e descrédito sobre os procedimentos. Isto é o que aconteceu no caso chileno. A proposta constitucional enviada em março de 2018 (Projeto de Nova Constituição, Boletim nº 11.617-07), pouco dias antes de assumir o governo opositor de Sebastián Piñera, supunha que os temas contidos no debate fossem explicados nos fundamentos do projeto. Por exemplo, o projeto previa reformas educacionais e a incorporação do direito à moradia, temas altamente priorizados na consulta. No entanto, a proposta constitucional de Bachelet não fez referência às questões não incorporadas ao projeto e que também ocuparam lugares privilegiados no debate, como a incorporação de mecanismos de

participação cidadã, a reforma sanitária, segurança social, ou reformas ligadas aos povos indígenas, entre outros. A ausência de justificativas sobre essas ausências gerou rejeição, aborrecimento e insatisfação entre os setores que apoiaram o processo de consulta.

Em 17 de maio de 2019, em resposta ao crescente desencanto dos cidadãos, a presidência do Senado e a Comissão de Constituição, Legislação e Justiça, em que está localizada a discussão do referido projeto de constituição, iniciou um processo de consulta pela Internet. Esse processo participativo foi proposto como forma de fazer o retorno, o que não foi alcançado no governo anterior. A consulta está localizada no site www.svconstitucional.senado.cl.

No momento da redação dessas linhas, o processo constituinte ainda não foi finalizado, mas durante o mês de outubro de 2019 houve um desabafo social, com protestos e mobilizações, que trouxeram de volta ao centro da cena pública a necessidade de uma mudança constitucional. Após semanas de conflito, a intervenção das forças armadas e as alegações de violações dos direitos humanos durante a repressão aos protestos, em meados de novembro o governo cedeu. O Senado aprovou a convocação de um plebiscito até abril de 2020 que busca relançar o processo de mudança constitucional.

A participação cidadã, formal e conflitante, é apenas mais um componente do mecanismo de mudança constitucional, e que está condicionada a fatores políticos e institucionais que excedem seu próprio funcionamento. O uso de plataformas digitais ampliou o espaço de participação no debate constituinte, facilitou o acesso ao conteúdo gerado, sua discussão e análise. Também contribuiu para a rastreabilidade do processo participativo organizado pelo governo, tendo dado origem à aplicação de diferentes metodologias para a análise dos resultados e seu contraste com o projeto constitucional elaborado pelo governo.

A análise do caso chileno refere-se a um processo de participação cidadã na elaboração constitucional, mas suas conclusões são transferíveis para a elaboração participativa de leis. Se os cidadãos forem incluídos, os critérios de abertura e pluralidade devem ser respeitados, deve haver zelo pela informação e pela transparência do processo, e, sobretudo, as contribuições dos cidadãos devem ser tratadas e processadas rigorosamente. Isso requer maior reflexão

e amplos acordos, uma vez que não se trata apenas de estabelecer critérios claros, mas também de garantir que atendam aos critérios de igualdade. A inteligência coletiva é poderosa, mas deve ser usada democraticamente para fortalecer a democracia.

Referências

- ACKERMAN, Bruce. *We the People, Foundations*. Cambridge, London: Belknap Press, 1991.
- ARUGUETE, Natalia; CALVO, Ernesto. Time to #Protest: Selective Exposure, Cascading Activation, and Framing in Social Media. *Journal of Communication*, v.68, n.3, p.1-23, 2018.
- BACHELET, Michelle. *Programa de Gobierno 2014-2018*, p. 35, fecha de consulta: 4 de noviembre de 2013. Disponível em: <http://michellebachelet.cl/michelle-bachelet-presenta-programa-de-gobierno-con-enfasis-en-una-reforma-estructural-la-educacion/>. Acesso em 25 fev. 2019.
- BERGMANN, Eirikur. Participatory Constitutional Deliberation in the Wake of Crisis: The Case of Iceland. In: REUCHAMPS, Min; SUITER, Jane (Orgs). *Constitutional Deliberative Democracy in Europe*. Londres: ECPR Press, 2016.
- BREUER, Anita; WELP, Yanina (Orgs.). *Digital Technologies for Democratic Governance in Latin America: Opportunities and Risks*. UK: Routledge, 2014.
- EINSENSTADT, Todd; LEVAN, Carl; MABOUDI, Tofigh. *Constituents before Assembly*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.
- ELSTER, John. Forces and Mechanisms in the Constitution-making Process. *Duke Law Review* v. 45, n. 2, p. 364-396, 1995.
- FARRELL, David; HARRIS, Clodagh; SUITER, Jane. Bringing People into the heart of constitutional design. In: CONTIADES, Xenophon; FOTIADOU, Alkmene (Orgs). *Participatory Constitutional Change: The People as Amenders of the Constitution*. UK: Routledge, 2017.
- GERMANN, Micha; SERDÜLT, Uwe. Internet voting and turnout: evidence from Switzerland, *Electoral Studies*, v.47, p.1-12, 2017.
- GHAI, Yash. 2006. *The Role of Constituent Assemblies in Constitution Making*. International IDEA. Disponível em: http://constitutionnet.org/sites/default/files/2017-08/the_role_of_constituent_assemblies_-_final_yg_-_200606.pdf. Acesso em 25 fev. 2019.

GOMES, Sandra. O Impacto das Regras de Organização do Processo Legislativo no Comportamento dos Parlamentares: Um Estudo de Caso da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 49, n.1, p. 193-224, 2006.

GYLFASON, Thorvaldur. From Collapse to Constitution: The Case of Iceland. In: PAGANETTO, Luigi. (Org.). *Public Debt, Global Governance and Economic Dynamism*. Berlin: Springer, p. 379-417, 2013.

GLUCK, Jason; BALLOU, Brendan. *New Technologies for Constitution Making*. USIP, 2014. Disponível em: https://www.usip.org/sites/default/files/SR343_New-Technologies-for-Constitution-Making.pdf. Acesso em 25 fev. 2019.

HART, Vivien. *Democratic constitution making*. USIP, 2003. Disponível em: <https://www.usip.org/publications/2003/07/democratic-constitution-making>>. Acesso em 25 fev. 2019.

MAGAYA, Kingston. Constitution by the People or to the People: A Critical Analysis of Zimbabwe's Constitutional Development in View of the Constitution Select Committee (Copac) Led Process. *Journal of Political Sciences & Public Affairs* v.3, n.2, p.1-10, 2015.

MÉNDEZ, Fernando; WHEATLEY, Jonathan (Orgs.). *Patterns of Constitutional Design, The Role of Citizens and Elites in Constitution-Making*. England: Ashgate Publishing Limited, 2013.

QUITTKAT, C. The European Commission's Online Consultations – A Success Story? *Journal of Common Market Studies*, v.49, n.3, p.653-674, 2011.

PATEMAN, Carole. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge, Cambridge University Press, 1970.

PRAÇA, Sérgio; NORONHA, Lincoln. Políticas públicas e a descentralização legislativa da Assembleia Constituinte Brasileira, 1987-1988. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.27, n.78, 2012, p.131-147.

RAUSCHENBACH, Rolf. Processes of direct democracy on the federal level in Brazil: An inventory and a research outlook. *C2D Working Paper Series*, 40/2011 (<http://www.c2d.ch>)

REUCHAMPS, Min; SUITER, Jane (Orgs.). *Constitutional Deliberative Democracy in Europe*. Colchester, Essex: ECPR Press, 2016.

SAATI, Abrak. *The Participation Myth, Outcomes of participatory constitution building processes on democracy*, Department of Political Science, Sweden: Umeå University, 2015.

SOTO, Francisco; WELP, Yanina. *Los 'diálogos ciudadanos'. Chile ante el giro deliberativo*. Santiago de Chile: LOM, 2017.

WELP, Yanina; SOTO, Francisco. Más allá de modas y cortinas de humo: la deliberación ciudadana en cambios constitucionales. *Revista Española de Ciencia Política*, julio, 2019.

WELP, Yanina. Bridging the Political Gap? The adoption of ICTs for the improvement of Latin American Parliamentary democracy. In: SOBACI, Zahid (Org.). *E-Parliament and ICT-Based Legislation: Concept, Experience and Lesson*. USA: IGI Global Publisher, 2011. p. 217-236.

WELP, Yanina. Latinoamérica conectada. Apuntes sobre el desarrollo de la democracia electrónica. In: LOZA, Nicolás (Org.). *Voto electrónico y democracia directa. Los nuevos rostros de la política en América Latina*. México: FLACSO, 2011. p.13-31.

Capítulo 14

Considerações Finais: Uma Agenda de Pesquisa, Reflexão e Aplicações Práticas em Parlamento Digital

Cristiane Brum Bernardes

Isabele Mitozo

Sérgio Braga

Sivaldo Pereira da Silva

Não obstante a visão pessimista recentemente difundida em várias partes do mundo sobre os impactos da internet na ação política (COLEMAN, 2017; CHADWICK, 2020), podemos constatar que, tal como previsto por pesquisadores do assunto no início deste século, os parlamentos, juntamente com outros atores políticos e da esfera pública, transferiram suas plataformas para o mundo digital, tornando-se partes integrantes de um “sistema político virtual” digitalizado, em que atores políticos e instituições representativas interagem para a formulação de políticas de governo (NORRIS, 2001). Como mostrado pelos diversos estudos reunidos neste livro, ao aperfeiçoar a governança digital de múltiplos aspectos dos órgãos parlamentares e introduzir inovações democráticas em seus processos deliberativos e decisórios, as tecnologias digitais tornaram estas instituições (e os atores e processos que delas fazem parte) mais visíveis para a opinião pública, aumentando a eficiência de sua gestão e de suas rotinas, contribuindo assim indiretamente para o fortalecimento e enraizamento das instituições representativas na sociedade. E este é um processo aparentemente irreversível que ocorre independentemente das avaliações “normativas” feitas pelos pesquisadores sobre os impactos da internet sobre a atividade política.

Assim, embora nem sempre fossem projetadas como iniciativas de “democracia digital”, ou mesmo de estímulo à participação e ao engajamento públicos, as tecnologias digitais melhoraram significativamente a governança dessas instituições, gerando externalidades positivas que contribuem, mesmo que muitas vezes indiretamente, para o aprimoramento da qualidade da democracia e o

aumento da visibilidade das instituições representativas. É claro que nem todas as experiências de governança digital foram bem-sucedidas: muitas foram fracassadas ou não sobreviveram, muitas tiveram problemas de funcionamento e houve processos de frustração de expectativas na implementação de muitas iniciativas, mas pode-se observar um movimento incremental de constante melhoria na gestão dos trabalhos parlamentares através do uso de ferramentas digitais.

Todos esses fatores originam uma ampla agenda de reflexão e de pesquisa para os analistas e gestores dos processos parlamentares, cujas potencialidades estão longe de ser esgotadas pelos textos contidos neste livro, e apontam para desdobramentos e horizontes futuros, tanto na pesquisa quanto na gestão dos parlamentos.

Nesse contexto, embora estejam longe de ser um “*buzzing* mosquito”, como afirmado por alguns pesquisadores no início das pesquisas sobre parlamentos digitais (NORRIS, 2001), os estudos sobre deliberação, participação e engajamento políticos estão longe de esgotar as possibilidades de investigação e de desenvolvimento de aplicações práticas envolvendo o uso da internet e de tecnologias digitais na atividade parlamentar. Com efeito, vimos ao longo deste livro inúmeros exemplos de tais problemas de pesquisa e de aplicação prática, que vão muito além do uso da internet para a promoção e o aprimoramento da participação política, tais como a questão da representação política, da transparência das informações e da qualidade dos dados abertos disponibilizados pelos parlamentos, de experiências inovadoras na gestão dos mandatos digitais, da “fiscalização colaborativa” e do processo de criação de inteligência coletiva dos parlamentos na elaboração e no monitoramento de políticas públicas, dentre outros fenômenos relevantes que ocorrem no âmbito dos parlamentos digitais.

Todos estes processos colocam inúmeros desafios aos gestores, pesquisadores e público-alvo das casas parlamentares, no sentido de desenvolver projetos e ações para aperfeiçoar ainda mais a gestão dos órgãos legislativos, aproximando-os e tornando-os cada vez mais responsivos ao cidadão comum. Tudo isso contribui direta ou indiretamente para que as “crises de crescimento” da democracia transformem-se em janelas de oportunidade para o aumento de sua qualidade e para o aprimoramento das experiências de democracia e governança digitais das instituições parlamentares. Além disso, e paralelamente a este desenvolvimento

de experiências de gerenciamento da atividade parlamentar, o processo de digitalização e plataformação crescentes das instituições representativas coloca aos pesquisadores envolvidos nesse campo múltiplos desafios, apontando para uma ampla agenda de reflexão e de pesquisa, abrangendo estudos de caso e comparados, tanto qualitativos como quantitativos. Estes desafios se tornam ainda mais prementes de serem enfrentados no recente contexto de crise sanitária global de Covid-19, quando parlamentos do Brasil e de vários países do mundo usaram intensivamente as tecnologias digitais para implementarem um amplo repertório de ações que contribuíram decisivamente para o enfrentamento da pandemia. Desse modo, estabeleceram um contexto de afirmação das instituições democráticas, muitas vezes em contraposição a modalidades populistas de enfrentamento e gerenciamento da crise sanitária, como veremos em seguida.

Em relação às funções dos e-parlamentos, por exemplo, há um amplo campo a ser explorado para a apreensão de como as tecnologias digitais estão contribuindo para diversificação e melhorias de tais funções, campo este que apenas recentemente começou a ser explorado de forma mais sistemática e abrangente (BRAGA; MITOZO; TADRA, 2016; LESTON-BANDEIRA; THOMPSON, 2018). No tocante à função legislativa, releve-se a necessidade de estudos mais sistemáticos da tramitação de proposições legislativas específicas, que utilizem o amplo estoque de informações e possibilidades de engajamento disponibilizado pelas casas legislativas acerca de seu processo decisório. Como questões de pesquisa relevantes a serem abordadas, podemos mencionar as seguintes: como os diferentes atores, grupos de interesse e de pressão, atuam no processo de tramitação das proposições legislativas e usam as informações disponibilizadas pelo parlamento para organizar sua ação coletiva? Qual a qualidade das informações disponibilizadas pelos órgãos parlamentares sobre aspectos básicos de seus processos decisórios como, por exemplo, votações nominais e emendas orçamentárias? Tais informações estão disponíveis em formato aberto e transparente, possibilitando aos diferentes atores sociais e políticos atuantes no processo legislativo que intervenham e participem com conhecimento de causa nas várias etapas do processo decisório parlamentar?

Em relação à função de representação, também há um amplo campo de investigação a ser explorado, desde estudos comparativos sobre o uso das

mídias digitais pelas elites parlamentares de diferentes países, até estudos de caso mais aprofundados sobre o uso que tais elites fazem delas para externar seu ponto de vista, na medida em que as diferentes mídias (Facebook, YouTube, Twitter, Instagram, WhatsApp etc.) tornaram-se partes integrantes da ação parlamentar e do estabelecimento de uma relação de representação mais direta e permanente entre elites parlamentares e cidadãos comuns. O mesmo pode ser dito sobre as funções de legitimação dos e-parlamentos, que também abrem um amplo campo de reflexão sobre o tema. Com efeito, como o uso de estratégias de comunicação das casas legislativas para aumentar a visibilidade destes órgãos tem repercutido para a difusão de valores democráticos nas comunidades e no estilo de atuação dos parlamentares? Os representantes e os cidadãos acessam e compartilham, de fato, as informações produzidas pelas casas legislativas, tendo estas impacto social, ou são as informações produzidas pelas mídias tradicionais que pautam a ação dos parlamentares? Como são geridas as estruturas de informação das casas legislativas e qual o seu grau de profissionalização? Tais estruturas exercem algum impacto social efetivo e justificam o investimento público dos órgãos parlamentares em sua manutenção?

Outras funções desempenhadas pelos parlamentos digitais, embora de menor “visibilidade” e mais recentes, também geram um amplo campo para a implantação de projetos nas casas parlamentares e para novas pesquisas. Por exemplo, quanto à função de fiscalização dos e-parlamentos, há um amplo campo de pesquisa sobre o papel das comissões legislativas e das audiências públicas virtuais no processo de fiscalização e monitoramento de políticas públicas. Que atores participam desses processos? Eles têm contribuído efetivamente para a melhoria da qualidade das políticas governamentais, ao tornar mais responsivas as elites governantes, gerando nelas a percepção de que estão sendo monitoradas por instituições de controle? Qual é a qualidade dos dados disponíveis sobre a atuação das comissões parlamentares nas plataformas digitais dos parlamentos? Elas contribuem para o aumento da qualidade e da *accountability* do processo decisório parlamentar e são, de fato, utilizadas pelos atores políticos para acompanhar as decisões nos parlamentos?

No tocante às funções educativas, o campo de problemas também é grande na medida em que, na maior parte dos parlamentos, iniciativas de

implementação de programas educativos via tecnologias digitais ainda estão em seu início. Quais parlamentos implementam programas educativos e com quais resultados? O contato da população com tais programas contribui verdadeiramente para a difusão dos valores democráticos e uma maior compreensão da importância do parlamento na sociedade? Cursos e eventos formativos organizados pelas casas legislativas produzem resultados efetivos, contribuindo para a formação de servidores e apoiadores das casas parlamentares e atendendo a suas expectativas? Quais as características dos programas educacionais promovidos pelos parlamentos digitais em diferentes países?

Por fim, o que consideramos ser uma nova função dos parlamentos digitais, a de “promoção de participação e estímulo ao engajamento”, também apresenta um amplo campo para experimentação democrática e realização de pesquisas específicas, partindo de questões, tais como: de que modo os cidadãos se engajam com as possibilidades de consulta e participação abertas pelo parlamento em seu processo decisório? Quais os impactos de tais experiências no processo decisório parlamentar e na atuação dos representantes na tramitação de proposições específicas? Tais experiências têm provocado o engajamento efetivo da população por meio, por exemplo, de aplicativos e das mídias digitais utilizadas pelos parlamentos e pelos parlamentares? Quais assembleias estão investindo em programas de consultas e petições online e quais resultados têm obtido? A implantação dessas experiências tem contribuído para o desempenho de novas funções do parlamento, articulando-se a suas funções tradicionais? Como o uso de tecnologias pelos parlamentos num contexto de pandemia, tais como uso de *lives* e sessões remotas, tem contribuído para o engajamento dos cidadãos e para a deliberação dos órgãos legislativos? Sobre todas estas indagações, algumas respostas já foram produzidas pela literatura especializada, mas, ainda existe um amplo campo de investigações e de criação de aplicações práticas a ser desenvolvido.

Informação e interação, por exemplo, são, sem dúvida, dois elementos recorrentes nos estudos sobre parlamento digital. Nos capítulos que compuseram este livro, isto fica bastante evidente justamente pelo fato de esses dois pilares estarem atrelados àquilo que tecnologias digitais podem propiciar na qualificação e na melhoria da relação entre representantes e representados.

Num mundo ideal, projetam-se cidadãos cada vez mais bem informados, aptos a compreender e controlar seu destino, mesmo que ele esteja nas mãos do Estado, e instituições cada vez mais transparentes e abertas ao escrutínio e à participação do público. Desse modo, informação e interação são dois vetores que se complementam. Há, todavia, diversas formas de se pensar processos interacionais e informativos, além de diferentes níveis de profundidade, com efeitos políticos diversos. Isso tem perpassado todos os estágios de maturidade na interface entre os parlamentos e a tecnologia digital, conforme descreveu Gomes no capítulo 2 deste livro. A atual etapa de maturação dos parlamentos digitais trata justamente de um cenário de emergência de grandes volumes de dados estruturados (na forma de Dados Abertos) e de sistemas inteligentes de captura e processamento de informação (na forma de sistemas de Inteligência Artificial). Neste contexto, o que precisa ser feito para se atingir um outro patamar qualitativo nesta mediação entre representantes e representados, e qual a agenda de pesquisa neste horizonte?

Primeiramente, devemos ressaltar que as próprias casas legislativas precisam passar por processos importantes de mudanças na forma como lidam com a informação. Isso significa dizer que os dados produzidos pelos parlamentos (em todos os seus níveis de atividades) precisam ser não apenas digitalizados, mas digitais e estruturados na fonte. Ou seja, precisam ser nativos digitais, para usar uma expressão que se tornou comum para definir toda uma geração pós-internet. Somente assim seria possível efetivar de forma ágil e concreta as diferentes formas de transparência legislativa através de Dados Abertos, conforme enumerado por Silva, no capítulo 7 desta obra. Um dos grandes entraves neste processo é exatamente a existência de estruturas analógicas que buscam se preservar, mas, que pretendem paradoxalmente incorporar as vantagens do dinamismo do ambiente digital, como se não houvesse conflitos nesta mera justaposição e um alto custo para manter este paradoxo. Um exemplo disso: cerca de 75% dos gastos governamentais em nível federal com tecnologia nos EUA são para manter sistemas antigos (alguns têm até 40 anos de funcionamento)¹. Como destacaram Marques e Miola no capítulo 6 deste livro,

1 Conforme dados publicados pelo Centre for Public Impact, disponível em < <https://www.centreforpublicimpact.org/opening-digital-playbook> > Acesso em 18 de julho de 2020

a própria ideia de transparência precisa ser pensada como parte relevante do serviço público. Para se efetivar tal perspectiva, em um mundo datificado, naturalmente, é necessária uma modernização estrutural no modo de produção dos dados e de seu processamento.

Porém, mesmo que as casas legislativas passem a produzir e disponibilizar dados estruturados com qualidade, sobre todas as suas atividades, este oceano de informação será pouco útil (e mais inerte do que ativo) se não forem lançados instrumentos para explorá-lo de modo inovador. *Softwares* avançados de indexação, Sistemas de Inteligência Artificial (IA) e estímulo à apropriação criativa das bases de dados são caminhos promissores, como exemplificam Noveck, Silva e Faria (respectivamente nos capítulos 4, 7 e 9 desta obra). Quando todas as informações são captadas e organizadas em estruturas legíveis por máquinas e há, concomitantemente, uma política criativa de reuso, é possível afetar positivamente todas as funções parlamentares elencadas por Braga (com base na proposta de Leston-Bandeira) no capítulo 5. Naturalmente, a intensidade disso pode variar bastante e dependerá do tipo de objetivo que tal ferramenta propõe mediar, quem está envolvido nestes processos e o quanto se atingirá em termos de efetividade.

Embora haja uma tendência à mudanças relevantes e eminentes que seriam propiciadas pela intensificação de usos de Inteligência Artificial em diversas atividades do Estado (GOLDSMITH, 2017; SOUSA, 2019; WIRTZ; WEYERER; STURM, 2020; GIRASA, 2020), é importante destacar que a implantação desses sistemas avançados não deve ser tratada apenas como substitutivo de tarefas realizadas por funcionários das casas legislativas, nem apenas para automatizar atividades básicas e reduzir custos com recursos humanos. É preciso que vá para além de uma visão instrumental, pois tais ferramentas terão efetividade quando realmente reduzirem os encargos administrativos e paralelamente aumentarem a experiência humana (MEHR, 2017). Ou seja, os sistemas devem ter a função não de “expulsar” a interface humana, mas de trazê-la mais estrategicamente para dentro deles, compreendendo melhor os padrões e as demandas do público; tornando a informação mais inteligível, mais customizada para as diferentes necessidades de indivíduos e organizações; tornando o cidadão mais apto a se informar e monitorar a

atividade legislativa; lançando mão de sistemas inteligentes de rastreamento de informação e melhorando a capacidade de intervenção dos representados nos processos, gerando assim mais *accountability* e maior partilha de poder com seus representantes.

Este cenário também requer uma importante guinada nos estudos sobre parlamentos e o ambiente digital. Requer que pesquisadores estejam treinados para lidar com um universo crescente e cada vez mais complexo de dados, e compreender todas as dimensões operacionais e éticas que sistemas inteligentes envolvem, pois eles tendem a ser perversivos e, ao mesmo tempo, tecnicamente opacos. A contradição é que sistemas de Inteligência Artificial criados para dar mais transparência a processos legislativos podem ser altamente não-transparentes em si e seus parâmetros de funcionamento precisam ser discutidos e avaliados de forma mais ampla e constante, pois são sistemas dinâmicos que mudam conforme sua utilização por serem baseados em aprendizado de máquina (*machine learning*). Isso também repercute nos limites entre direito à informação e direito à privacidade de funcionários, parlamentares e o próprio cidadão que utiliza o sistema: que tipo de informação deve ser rastreada e quais tipos devem ser preservadas? Como os sistemas podem ser auditados para evitar vieses capazes de gerar visões distorcidas, invasivas ou incompletas sobre temas e atores a ponto de traçar uma clara fronteira entre transparência legítima e vigilância autoritária? Por isso, para os próximos anos, o desafio do parlamento digital é tornar-se digitalmente mais humano e mais sensível aos diferentes tipos de cidadãos, utilizando para isso máquinas capazes de explorar tal sensibilidade, dentro de limites éticos, mas com eficiência política.

No atual contexto, não se pode deixar de mencionar, por fim, os novos procedimentos legislativos online adotados recentemente, elevando a digitalização dos trabalhos parlamentares para novos patamares. Devido à pandemia de Covid-19 enfrentada pelo mundo, os parlamentos, a fim de cumprir medidas de isolamento e distanciamento social, passaram a adotar diversas estratégias para dar continuidade a seus trabalhos, tendo o digital ganhado bastante destaque nesse processo, pela aplicação de tecnologias digitais pelos parlamentos e, sobretudo, pelos atores políticos.

Entre os parlamentos pelo mundo, percebe-se que houve um grande

movimento em torno de uma adaptação digital para os trabalhos, pelo menos no início da pandemia. Dentre eles, o Brasil é um exemplo proeminente, pois, além de o Congresso Nacional ter sido um dos primeiros do mundo a desenvolver Sistemas de Deliberação Remota de alta tecnologia, completamente digitais, suas duas instâncias aprovaram em tempo recorde dispositivos legais a fim de garantir a validade de todo processo que se desenvolvesse por essa via. Esse passo reafirma aquilo defendido por Peixoto (2013, 2020) em relação às características do Legislativo brasileiro em âmbito nacional que proporcionariam melhores condições a esse tipo de adaptação emergencial. Além da capacidade digital da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, haveria uma capacidade administrativa para abrigar esse tipo de procedimento, o que acarreta uma rápida resposta política para garantir a continuidade segura dos trabalhos parlamentares.

O destaque do Brasil nesse cenário não é, todavia, exclusivo dos eventos recentes. Desde os anos 1990, a Câmara dos Deputados investe na formação de equipes de desenvolvimento tecnológico, tendo sido uma das primeiras no mundo a possuir *website* e ferramentas para bate-papo com parlamentares. Deve-se destacar, ainda, o avanço qualitativo que essa casa teve ao desenvolver o Portal e-Democracia², entre 2008 e 2009, e a partir da implementação de medidas para cumprimento da Lei de Acesso à Informação, em 2012 (FARIA, 2012), inovações seguidas da criação de seu próprio laboratório de inovação digital, o LabHacker (2013).

A utilização de mecanismos digitais para desenvolvimento do processo decisório, em si, pelos legisladores, no entanto, é uma novidade mesmo no caso brasileiro. E, como tal, conforme aponta Williamson (2020), precisa seguir ritos próprios para viabilizar seu funcionamento. O pesquisador, atuante na *Inter-Parliamentary Union*, identifica três fatores a serem considerados no desenvolvimento e no uso de mecanismos para trabalho parlamentar remoto: 1) uso facilitado das ferramentas pelos parlamentares; 2) segurança do sistema usado para deliberação e voto remotos; e 3) confiabilidade, transparência e possibilidade de auditar o processo. Essa preocupação de Andy Williamson segue bem

² Cf. <https://edemocracia.camara.leg.br/>

os próprios receios das casas legislativas quanto ao uso do digital, de modo geral, o que impediu muitas delas, como o *Bundestag* alemão, de lançar mão de inovações digitais para deliberação remota em momentos emergenciais, como aquele vivido no início de 2020.

A pesquisa desenvolvida por Mitozo (2021) concluiu que muitos parlamentos nacionais adotaram mecanismos online para o desenvolvimento de seus trabalhos no período acima mencionado, tendo a maioria deles atendido a pelo menos um dos quesitos apontados por Williamson (2020): o desenvolvimento de sistemas intuitivos para o uso dos parlamentares. Quanto aos outros quesitos, apenas uma minoria conseguiu acessá-los: 7 legislaturas se utilizaram de sistemas mais robustos quanto a segurança e transparência do processo e apenas 15 parlamentos emendaram a legislação para garantir a legalidade dos procedimentos remotos.

Percebe-se, portanto, que a maior dificuldade dos parlamentos pelo mundo na adoção do digital foi exatamente a institucionalização dos processos desenvolvidos por esses meios. E, mesmo que muitos legislativos tenham tido vantagem quanto à celeridade de aplicação de medidas referentes ao combate à pandemia de Covid-19 (2019-2020) por já estarem há algum tempo se ajustando à realidade de hiperconexão que vivemos, alguns deles não conseguiram avançar a ponto de institucionalizar, em alguma medida, os processos, ou mesmo usar o digital, como foi o caso da Estônia (MITOZO, 2021).

Por outro lado, para aqueles parlamentos que investiram nessas inovações digitais, pode haver muitos ganhos que vão além da adoção de ferramentas online: é possível que haja importantes mudanças no modo como os atores políticos veem esse tipo de avanço. Essa pode ser uma oportunidade de levar os legisladores a perceberem que a utilização de mecanismos digitais não retira deles o papel de representantes, mas, pelo contrário, pode contribuir para o reforço de valores referentes à representação política.

Desse modo, a partir de análises acerca do trabalho remoto parlamentar durante a pandemia (MITOZO, 2020, 2021), podem-se tirar três conclusões: 1) embora haja a necessidade de garantir segurança e transparência dos processos, não é necessário, nem suficiente, possuir alta capacidade digital para que uma casa legislativa possa usar de forma eficiente o digital para desenvolver

seu trabalho cotidiano; 2) desenvolver processos online, além de dar celeridade aos procedimentos, sendo seguro, pode garantir maior participação dos representantes, que podem engajar-se em deliberações de seus distritos eleitorais, gerando a redução de gastos públicos; 3) institucionalizar por meio de dispositivos legais, em alguma medida, as iniciativas é, portanto, um passo bastante importante nesse processo, pois nada muda se as instâncias decisórias não se envolvem diretamente com a inovação.

Os parlamentos pelo mundo, de modo geral, ainda estão em uma fase inicial e lenta de adaptação ao uso de mecanismos digitais. Isso, todavia, não impediu que alguns deles avançassem significativamente nesse sentido, desenvolvessem mecanismos mais completos para o trabalho parlamentar remoto, garantindo que os congressistas compreendessem o processo, a mesa diretora das casas assumisse liderança em todas as instâncias envolvidas, que a utilização do trabalho remoto fosse plena (em sessões plenárias, comissões e votações), a partir de ferramentas tecnológicas sofisticadas e a partir de uma regulação dos procedimentos.

Todos os fatores elencados e sobre os quais os textos nesta coletânea desenvolveram reflexão mostram que há diversas maneiras para os parlamentos inovarem se apropriando do digital para, ao contrário do que julga a sabedoria convencional, reforçar valores democráticos, aumentando sua credibilidade junto aos cidadãos a partir de uma aproximação entre a esfera de representação e a esfera civil por meio da promoção de mais transparência e abertura participativa e educação legislativa. Nesse sentido, os parlamentos modernos estão colocados perante o dilema de ampliarem a digitalização de suas atividades, acompanhando o desenvolvimento da sociedade, ou se verem ultrapassados pelos acontecimentos, tornando-se menos relevantes por serem pouco permeáveis às mudanças e aos reclamos da sociedade e da esfera civil.

Referências

BRAGA, Sérgio S.; MITOZO, Isabele B.; TADRA, Júlia. As funções educativas dos e-parlamentos: uma análise longitudinal do caso brasileiro. *Cadernos de Pesquisa*, v.46, n.162, p.1192-1215, 2016.

CHADWICK, Andrew. Four challenges for the future of digital politics research. In: Dutton, William H. (Ed.) *A Research Agenda for Digital Politics*. Edward Elgar Publishing, p. 2-11, 2020.

COLEMAN, Stephen. *Can the internet strengthen democracy?* London: John Wiley & Sons, 2017.

FARIA, Cristiano F. *O Parlamento aberto na era da internet: Pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração das leis?* Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.

GIRASA, Rosario. *Artificial Intelligence as a Disruptive Technology: Economic Transformation and Government Regulation*. Cham: Palgrave Macmillan, 2020.

GOLDSMITH, Stephen. Artificial Intelligence Will Help Create a More Responsive Government. *Government Technology*, 2017. Disponível em < <https://www.govtech.com/opinion/Artificial-Intelligence-Will-Help-Create-a-More-Responsive-Government.html> >

LESTON-BANDEIRA, Cristina; THOMPSON, Louise. *Exploring Parliament*. Oxford/UK: Oxford University Press, 2018.

MEHR, Hila. *Artificial Intelligence for Citizen Services and Government*. Cambridge: Harvard Ash Center Technology & Democracy Fellow, 2017. Disponível em < https://ash.harvard.edu/files/ash/files/artificial_intelligence_for_citizen_services.pdf >

MITOZO, Isabele B. Sistemas Deliberativos Remotos: Como os parlamentos se adaptaram ao distanciamento social e que lições podemos tirar desse processo. In: MEYER, Emilio P. N.; POLIDO, Fabrício B. P.; TRIVELLATO, Márcia C. S. (Orgs.). *Direito, Democracia e Internet: perspectivas constitucionais e comparadas*. Belo Horizonte: InitiaVia, 2021.

MITOZO, Isabele B. A utilização de sistemas deliberativos remotos pelas Assembleias Legislativas brasileiras durante a pandemia de Covid-19: características e prospectos. *Revista do Legislativo Paranaense*, Curitiba, n.4, p.9-24, 2020.

NORRIS, Pippa. *Digital divide: Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

PEIXOTO, Tiago. *Open parliaments: technological enactment in state legislatures*. [Tese de Doutorado]. Doutorado em Ciência Política. European University Institute, 2013.

PEIXOTO, Tiago. *Virtual parliaments in Times of Coronavirus: Flattening the Authoritarian Curve?* Abril de 2020. Disponível em: <https://democracyspot.net/2020/04/21/virtual->

parliaments-in-times-of-coronavirus-flattening-the-authoritarian-curve/. Acesso em: 10 mai. 2020.

SOUSA, Wesley Gomes *et al.* How and where is artificial intelligence in the public sector going? A literature review and research agenda. *Government Information Quarterly*, v.36, p. 1-14, 2019.

WILLIAMSON, Andy. *How are parliaments responding to the coronavirus pandemic?* Hansard Society Blog, 2020. Disponível em: <https://www.hansardsociety.org.uk/blog/how-are-parliaments-responding-to-the-coronavirus-pandemic?>. Acesso em: 15 abr. 2020.

WIRTZ, Bernd W.; WEYERER, Jan C.; STURM, Benjamin J. The Dark Sides of Artificial Intelligence: An Integrated AI Governance Framework for Public Administration. *International Journal of Public Administration*, v.43, n.9, p. 818-829, 2020.

Sobre os autores

André Rehbein Sathler

Professor do Mestrado Profissional em Poder Legislativo da Câmara dos Deputados (CEFOR-Câmara dos Deputados) e do Mestrado Profissional em Gestão Estratégica de Organizações do IESB. Economista pela UFMG, Mestre em Informática pela PUC-Campinas e em Comunicação pela UMESP, Doutor em Filosofia pela UFSCar. Atuou em vários cargos acadêmicos como Coordenador do Curso de Administração, Diretor da Faculdade de Gestão e Negócios, Pró-Reitor de Graduação e Educação Continuada e Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação na UNIMEP; Vice-Reitor - Izabela Hendrix; Diretor do Programa de Pós-Graduação e Coordenador do Curso de Mestrado em Poder Legislativo - Câmara dos Deputados. Atualmente, é consultor do projeto “Pensando o Direito” do Ministério da Justiça; da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e da *Global Partners Governance*.

Andrea Sampaio Perna

Mestre em Ciência da Informação pela Universidade de Brasília (2010) e especialista em Desenvolvimento Gerencial pela mesma universidade (2004). Especialista em Informática pela Universidade Católica de Brasília (1988). Graduada em Biblioteconomia pela Universidade de Brasília (1986). Certificação *Project Management Professional (PMP)*, pelo *Project Management Institute*. Foi coordenadora do Observatório Legislativo da Intervenção Federal na Segurança Pública do Rio (Olerj) (2018) e Diretora da Assessoria de Planejamento Estratégico e Governança da Câmara dos Deputados.

Antonio Teixeira de Barros

Docente e pesquisador do Programa de Mestrado Profissional em Poder Legislativo do Centro de Formação da Câmara dos Deputados. Pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital (INCT-DD). Doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília (1999), com pós-doutorado em Comunicação pela Universidade Fernando Pessoa (2008). Mestre em Comunicação pela UnB (1996).

Beth Simone Noveck

Professora da *Northeastern University* (EUA), Diretora do Centro Burnes para Mudança Social e de seu parceiro, *The Governance Lab (The GovLab)*. É referência na área de iniciativas para governo aberto, atualmente Chefe do Gabinete de Inovação do governo de Nova York, tendo servido anteriormente como consultora do Conselho Digital de Angela Merkel, na Alemanha, e como a primeira Chefe do Gabinete de Tecnologia e diretora da Iniciativa de Governo Aberto da Casa Branca, no governo de Barack Obama. Recentemente, publicou o livro *Solving Public Problems: How to Fix Our Government and Change Our World* (Yale Press, 2021), nomeado como a melhor obra de 2021 pela *Stanford Social Innovation Review*.

Cristina Leston-Bandeira

Professora de política no Departamento de Política e Estudos Internacionais da Universidade de Leeds, no Reino Unido. Autora de cerca de trinta publicações sobre o relacionamento entre parlamentos e cidadãos, Leston-Bandeira é uma especialista mundial sobre o tema do engajamento político e, especificamente, das petições parlamentares. Presidente do *International Parliament Engagement Network* (IPEN).

Cristiane Brum Bernardes

Docente e pesquisadora do Mestrado em Poder Legislativo do Centro de Formação e Treinamento da Câmara dos Deputados (CEFOP). Doutora em Ciência Política (IESP), com residência Pós-Doutoral em Ciência Política (2020) na Universidade Federal de Minas Gerais (PPGCP/UFMG), e Mestre em Comunicação e Informação (UFRGS). Pesquisadora do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital (INCT-DD), do *Centre for Democratic Engagement* (Universidade de Leeds), da *Global Research Network on Parliaments and People* (SOAS-Universidade de Londres) e do *International Parliament Engagement Network* (IPEN).

Cristiano Ferri Soares de Faria

Professor e pesquisador do Centro de Formação e Treinamento da Câmara dos Deputados (CEFOP). Doutor em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Mestre em Políticas Públicas pelo *Queen Mary College*, da Universidade de Londres, e pesquisador associado do *Ash Center for Democratic Governance and Innovation* da Universidade de Harvard (2009/10) e do *Center for Collective Intelligence* do MIT (2019/21). Realizou um pós-doutorado no programa *Algorithmic Public Spheres*, na Universidade de Hamburgo (Alemanha).

Edna Miola

Professora do Departamento de Linguagem e Comunicação e do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Doutora em Comunicação Social pela Universidade Federal de Minas Gerais (2012), mestre em Comunicação e Cultura Contemporâneas (Universidade Federal da Bahia, 2009) e bacharel em Comunicação Social/Publicidade e Propaganda (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2005). Realizou pós-doutorado na *Michigan State University* (2021-2022). Vencedora do Prêmio Capes de Tese em Ciências Sociais Aplicadas I (2013) e premiada com menções honrosas no Prêmio Compós de Tese e no Prêmio Adelmo Genro Filho de Pesquisa em Jornalismo da Associação Brasileira de Pesquisadores em Jornalismo. Coordena o Grupo de Pesquisa Discurso, Comunicação e Democracia (DISCORD/UTFPR); é integrante Grupo de Pesquisa em Política e Novas Tecnologias (PONTE/UFPR) e do grupo de pesquisa Estudos em Comunicação Organizacional (UTFPR). Atua nas áreas de comunicação política, cibercultura, comunicação governamental e opinião pública, governança pública, democracia digital.

Francisco Paulo Jamil Marques

Professor e pesquisador da Universidade Federal do Paraná. Atua como docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Comunicação (PP-GCOM) e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) da UFPR. Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq. Editor Associado do

Journal of Communication (Oxford University Press). Atuou como Pesquisador Visitante na *Michigan State University*. Líder dos Grupos de Pesquisa Comunicação, Política e Tecnologia (PONTE/UFPR) e Discurso, Comunicação e Democracia (DISCORD/UTFPR). Tem publicações em diversas revistas internacionais, a exemplo de *Journal of Communication*, *Digital Journalism*, *Journalism*, *Journalism Studies*, *Journalism Practice*, *Annals of the ICA*, *Policy & Internet*, dentre outras. Atua na área de Comunicação, Política e Tecnologia, examinando os seguintes temas: e-Transparência, Democracia Digital, Jornalismo Político, Teoria Democrática, Deliberação Pública, Participação Política e demais aspectos relacionados à Opinião Pública.

Francisco Soto

Professor Associado do Departamento de Direito Público da Universidade do Chile. Bacharel, mestre e Doutor em Direito. Pesquisador do Grupo de Ciências Jurídicas e Políticas do Fundo Chileno de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FONDECYT), e do Grupo de estudos sobre Democracia e Constitucionalidade (GEDECO), da Universidade de Barcelona. Integrante do Conselho de Observadores do Processo Constituinte (2016-2017) e do Conselho #Nuestraconstitución (2015-2016) da Fundação Democracia e Desenvolvimento.

Isabele Batista Mitozo

Professora do Departamento de Ciência Política e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais. Docente do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal do Maranhão. Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná, com estágio de pesquisa na Universidade de Leeds, Reino Unido. Líder do Grupo de Pesquisa em Democracia e Comunicação Digital (DECODE/UFMG). Pesquisadora associada ao Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital (INCT-DD) e ao International Parliament Engagement Network (IPEN). Foi Presidente da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política (COMPOLÍTICA) no biênio 2021-2023.

Luciana Fernandes Veiga

Professora Titular da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) e bolsista Produtividade de Pesquisa do CNPq. Tem graduação em Comunicação Social pela Universidade Federal de Juiz de Fora - UFJF, mestrado e doutorado em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro – IUPERJ, e estágio de pós-doutorado no Centro de Estudos da Democracia na Universidade da Califórnia - Irvine. Atuou como professora visitante na Universidade de Granada - Espanha em 2021. Presidiu duas associações acadêmicas: a Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política (COMPOLÍTICA) no biênio 2011-2013, e a Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) no biênio 2020-2022.

Malena Rehbein Sathler

Analista legislativa na Câmara dos Deputados, onde trabalha como jornalista e assessora técnica. Professora do Mestrado em Poder Legislativo do CEFOR. Doutora em Ciência Política pelo IESP-Uerj (2011). Mestre em Relações Internacionais e Teoria Política Contemporânea no Centro de Estudos para a Democracia da Universidade de Westminster/Londres (2003) e em Comunicação pela Universidade de Brasília (1997). Graduação em Comunicação Social - habilitação Jornalismo - pela Universidade de Brasília (1994). Tem experiência na área de Ciência Política e Jornalismo, atuando principalmente nos seguintes temas: democracia, mídia/política, jornalismo político, participação e representação política, democracia digital, corrupção.

Maria Alejandra Nicolás

Docente da área de Administração Pública e Políticas Públicas e do Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). Doutora e Mestre em Sociologia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Especialista em Gestão de Programas, Projetos e Políticas Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC/PR). Graduada em Ciência Política pela Universidade de Buenos Aires (UBA). Tem experiência na área de políticas públicas e governo eletrônico. Integrante do Centro de Pesquisas Econômicas e Aplicadas (CEPECON) e do Núcleo de Economia e Políticas Públicas (UNILA).

Michelle Cristina de Souza Silva

Servidora da Câmara dos Deputados atuando em liderança partidária, com quase 20 anos de serviço público. Especialista em Direito e Ciência Política pelo CEFOR-Câmara dos Deputados (2018), e em Direito Público pelo Instituto *Processus* (2009). Formada em Direito pelo UniCEUB (2003), cursou U.S. *Legal Studies na University of Southern California* (2019/2020). Atualmente, cursa o Mestrado Profissional em Poder Legislativo no CEFOR-Câmara dos Deputados, com previsão de término em 2023.

Nelson Gomes dos Santos Filho

Analista Legislativo da Câmara dos Deputados, ocupando a função de Diretor do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (CEFOR). Professor e pesquisador vinculado ao Mestrado Profissional em Poder Legislativo do CEFOR. Doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia (2009) e Mestre em Administração pela mesma Universidade (2002). Graduação em Engenharia Civil pela Universidade Católica do Salvador (1995), atuando principalmente nas seguintes áreas temáticas: administração pública, gestão de organizações públicas, políticas públicas, estudos organizacionais e gestão de pessoas.

Sérgio Soares Braga

Professor Associado nível 4 do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Pesquisador do Instituto Nacional em Ciência e Tecnologia em Democracia Digital (INCT-DD) e Bolsista de Produtividade em Pesquisa nível 2 no CNPQ. Bacharel em Ciência Política pela Unicamp e em Ciências Econômicas pela UFPR, com mestrado em Ciência Política e doutorado em Desenvolvimento Econômico, ambos pela UNICAMP. Fez estágio pós-doutoral no *Institute of Communication Studies* da Universidade de Leeds. Coordenador do Grupo de Trabalho “Ciberpolítica, ciberativismo e cibercultura” da ANPOCS entre 2010 e 2015, e do GT Internet e Política da COMPOLÍTICA entre 2015 e 2019. Já atuou como coordenador (2017-2019) e vice-coordenador (2021-2022) do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPR.

Sivaldo Pereira da Silva

Professor da Faculdade de Comunicação e do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília (UnB). Doutor em Comunicação e Cultura Contemporâneas pela Universidade Federal da Bahia (UFBa), com estágio doutoral na University of Washington (EUA) e pós-doutorado no Centro de Estudos Avançados em Democracia Digital e Governo Eletrônico (CEADD-UFBa). Foi professor visitante na *Technische Universität Dortmund* (Alemanha), onde desenvolveu pesquisa de pós-doutorado no *Erich-Brost-Institut* (2021-2022). Atuou também como consultor ou pesquisador em organizações como Unesco, Ipea e Ministério da Cultura. É pesquisador do Instituto Nacional em Ciência e Tecnologia em Democracia Digital (INCT-DD) e coordenador do Centro de Estudos em Comunicação, Tecnologia e Política (CTPol-UnB).

Wilson Gomes

Professor Titular e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas da Universidade Federal da Bahia. É graduado, mestre e doutor em Filosofia (*Universitas a Scte. Thomae*, Roma) e graduado em Teologia (*Universitas Gregoriana*, Roma). Autor de *Transformações da política na era da comunicação de massa* (2004), *A democracia no mundo digital* (2018) e *Crônica de uma tragédia anunciada: Como a extrema-direita chegou ao poder* (2020) e mais sete livros. Coordenador do Instituto Nacional em Ciência e Tecnologia em Democracia Digital (INCT-DD). Referência nacional na área de estudos em Democracia Digital.

Yanina Welp

Pesquisadora do *Albert Hirshman Centre on Democracy* e ex-diretora do Centro de Estudos em Democracia da Universidade de Zurique (Suíça). Doutora em Ciência Política pela Universidade Pompeu Faibra (Espanha). É uma das fundadoras da Rede de Politólogas e referência na área de inovações democráticas e participação cidadã na América Latina, tendo recentemente publicado o livro *The will of the people. Populism and citizens participation in Latin America* (2022).

A Editora UnB é filiada à



Associação Brasileira
das Editoras Universitárias

Este livro foi composto em Frutiger e Baskerville.

Qualquer análise sobre o cenário institucional e político do Século XXI precisa levar em conta que o uso da internet pelos atores políticos é uma realidade em ascensão na maioria dos países. Em relação ao Parlamento, instituição central das democracias representativas conforme as conhecemos, as perspectivas e tendências seguem a mesma direção. Representantes, atores institucionais, cidadãos e organizações da sociedade civil estão engajados no uso de diferentes plataformas, com interesse específico de influenciar as decisões políticas, em um processo que os estudos chamam de “Democracia Digital”.

Nas duas últimas décadas, a aceleração dos processos de digitalização da esfera política em todo o mundo, especialmente com o ingresso dos atores políticos e das instituições no ambiente das mídias sociais, criou novas complexidades para o relacionamentos entre as casas legislativas e os cidadãos. Esse é um dos focos desta publicação, que tematiza diferentes aspectos dos processos de digitalização no ambiente institucional representativo.