

Isabele Batista Mitozo

LEGISLATIVOS ONLINE NA PANDEMA

PRÁTICAS E LIÇÕES DE
TEMPOS DE EMERGÊNCIA



EDUFMA

**Legislativos online
na pandemia:**
práticas e lições de tempos
de emergência



Reitor

Prof. Dr. Natalino Salgado Filho

Vice-Reitor

Prof. Dr. Marcos Fábio Belo Matos



EDUFMA

Diretor

Prof. Dr. Antônio Alexandre Isídio Cardoso

Conselho Editorial

Prof. Dr. Elídio Armando Exposto Guarçoni

Prof. Dr. André da Silva Freires

Prof. Dr. Márcio José Celeri

Prof^a. Dra. Diana Rocha da Silva

Prof^a. Dra. Gisélia Brito dos Santos

Prof. Dr. Edson Ferreira da Costa

Prof. Dr. Marcos Nicolau Santos da Silva

Prof. Dr. Carlos Delano Rodrigues

Prof. Dr. Felipe Barbosa Ribeiro

Prof^a. Dra. Maria Aurea Lira Feitosa

Prof. Dr. Flávio Luiz de Castro Freitas

Bibliotecária Dra. Suênia Oliveira Mendes

Prof. Dr. José Ribamar Ferreira Junior

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO

EDITORIA DA UFMA



Associação Brasileira
das Editoras Universitárias

Associação Brasileira das Editoras Universitárias

ISABELE BATISTA MITOZO

**Legislativos online
na pandemia:**
práticas e lições de tempos
de emergência

SÃO LUIS



EDUFMA

2023

Copyright © 2023 by EDUFMA

Capa *Studio Bepea*
Projeto Gráfico *Studio Bepea*
Revisão *Isabele Mitozo*

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Mitozo, Isabele Batista

Legislativos online na pandemia: práticas e lições de tempos de emergência [recurso eletrônico] / Isabele Batista Mitozo. — São Luís: EDUFMA, 2023.

Livro eletrônico PDF (1 arquivo : 3,5MB).

ISBN: 978-65-5363-312-4

1. Casas legislativas – Brasil. 2. Pandemia – Trabalho remoto – Parlamentares. 3. Assembleias legislativas – Tecnologias de Informação e Comunicação. 3. Parlamento digital. I. Título.

CDD 328.81

CDU 328.1(81)

Elaborada por Gilvane Carvalho Ferreira – Bibliotecária CRB13/MA - 597

Criado no Brasil [2023]

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte deste livro pode ser reproduzida, armazenada em um sistema de recuperação ou transmitida de qualquer forma ou por qualquer meio, eletrônico, mecânico, fotocópia, microimagem, gravação ou outro, sem permissão do autor.

EDUFMA | Editora da UFMA

Av. dos Portugueses, 1966 – Vila Bacanga

CEP: 65080-805 | São Luís | MA | Brasil

Telefone: (98) 3272-8157

www.edufma.ufma.br | edufma@ufma.br

Sumário

Apresentação	7
Capítulo 1 Parlamento digital: Uma realidade inevitável	11
Capítulo 2 Os Sistemas de Deliberação Remota no contexto internacional	21
Capítulo 3 A digitalização do Congresso Nacional Brasileiro e o contexto da pandemia de COVID-19	33
Capítulo 4 A deliberação remota nas Assembleias Legislativas Brasileiras	43
Capítulo 5 A digitalização das ações dos Legislativos como uma questão de democracia e desigualdades: O caso das Câmaras Municipais brasileiras	53
Capítulo 6 Conclusões e prospectos	67
Referências	73
Apêndice A	78
Sobre a autora	79

Apoio:

CAPES | PPGCOM-UFMA | PPGCP-UFMG



Apresentação

O ano de 2020 foi marcado pela deflagração de uma pandemia viral no mundo, do SARS-COV-2, popularizado como COVID-19, uma variante do coronavírus. Devido a esse fato, medidas restritivas, como isolamento e distanciamento social, foram adotadas em um primeiro momento, atingindo todas as instâncias de coletividade da sociedade. Nesse âmbito, as instituições do Estado, especialmente as Casas de Leis, precisaram se adaptar, uma vez que também são compostas por indivíduos, implementando práticas para superar o momento sem que seus trabalhos, essenciais para estabelecer as próprias medidas para conter a calamidade, fossem interrompidos, sobretudo a partir da utilização do digital.

O contexto da pandemia de COVID-19 levou parlamentos pelo mundo a adotarem o trabalho remoto, tanto para seus consultores quanto para os legisladores, de modo que muitos desenvolveram os chamados Sistemas de Deliberação Remota (SDRs). Esse foi o caso das instâncias do Congresso Nacional brasileiro, seguidas por todas as Assembleias Legislativas, algumas Câmaras Municipais do país e outros parlamentos em âmbito internacional. Essa virada na utilização do digital por instituições do Estado, especificamente pelos parlamentares, pode ser considerada um grande avanço, uma vez que havia um receio histórico do corpo político dessas instâncias em relação à possibilidade de uma reconfiguração, ou mesmo extinção, da representação política.

Desse modo, o objetivo deste livro é apresentar os resultados de um estudo acerca da utilização de meios digitais para o trabalho parlamentar em diversas instituições pelo mundo, dando, naturalmente, destaque ao caso brasileiro, sobretudo a partir de dados do primeiro ano de pandemia, 2020. Não se pode, contudo, deixar de mencionar que a digitalização de atividades de instituições legislativas é um processo que vem se desenvolvendo desde o final do século XX, o que permitiu uma adaptação rápida das casas que decidiram adotar um modelo online para as reuniões em plenário ou de comissões parlamentares.

O primeiro capítulo apresenta, portanto, uma discussão acerca do conceito e das aplicações de Parlamento Digital. Realiza-se, nesse sentido, um apanhado geral acerca de como as instituições legislativas pelo mundo já vinham investindo em um processo de digitalização de suas atividades, de modo que não se pode dizer que muitos parlamentos se adaptaram sem qualquer estrutura prévia ao momento de isolamento social imposto pelas condições sanitárias da pandemia. O segundo capítulo traz uma análise internacional de Casas Legislativas que se utilizaram do trabalho remoto, tendo como base relatórios da União Interparlamentar e de seus pesquisadores (IPU, 2021; Williamson, 2020), a partir de variáveis estabelecidas para a pesquisa.

No terceiro capítulo, pode-se encontrar uma discussão sobre o Congresso Nacional Brasileiro no contexto da pandemia, Casas que já eram tradicionais na adoção de mecanismos digitais para acesso à informação, transparência e engajamento público, com websites de longa data e portais participativos independentes: o Portal e-Democracia e o Portal e-Cidadania. Na sequência, afunilando a análise, o quarto capítulo analisa os Sistemas de Deliberação Remota adotados pelas Assembleias Legislativas Brasileiras, que seguiram, em sua maioria, os moldes adotados pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal.

A quinta seção desta obra, escrita em parceria com as pesquisadoras Michele Goulart Massuchin e Paula Andressa Oliveira, ambas da Universidade Federal do Paraná, apresenta a análise dos usos do digital pelas Câmaras Municipais brasileiras, trazendo reflexões acerca de como, apesar de o caso brasileiro ser considerado modelo para o mundo, ainda há internamente disparidades significativas que tornam a digitalização também um problema de desigualdade no contexto institucional democrático.

Por fim, apresentam-se conclusões no sentido de refletir acerca do que tem acontecido no contexto de afrouxamento das medidas sanitárias decorrentes da prevenção da pandemia de COVID-19 e quais os prospectos que podem vir a partir das novas práticas institucionalizadas nas Casas Legislativas após o período mais crítico da pandemia e seus aprendizados.

Espera-se que esta obra possa contribuir tanto para uma compreensão

Apresentação

pontual do momento ímpar para a digitalização do trabalho parlamentar que analisa, quanto para o estabelecimento de uma agenda que vise o aperfeiçoamento dessas práticas por meio de mudanças substanciais, que precisam ocorrer para que esse processo seja mais que uma adaptação, mas uma transformação por meio do digital, levando em conta ritos e mitos.

Capítulo 1

Parlamento digital: Uma realidade inevitável¹

As mudanças proporcionadas pela utilização de mecanismos digitais para os mais diversos fins nas sociedades contemporâneas são amplas e atingem todos os setores. Saltamos rapidamente de um ambiente midiático dominado por relativamente poucos atores até uma nova ecologia midiática complexa, formada por organizações tradicionais, novas corporações baseadas em tecnologias digitais e cidadãos hiperconectados, que usam as tecnologias de informação e comunicação em praticamente todos os aspectos da sociabilidade.

No âmbito das instituições do Estado, suas relações com os representados e sua disposição a eles, há um crescente desenvolvimento de iniciativas para acolher as demandas populares, uma vez que os cidadãos têm buscado mais transparência e responsividade das instâncias públicas. A essas inovações, a literatura tem nomeado Democracia Digital (ou e-Democracia), que, de acordo com Gomes (2014), se refere ao emprego de quaisquer dispositivos, aplicações, ferramentas de tecnologia digital para suplementar, reforçar ou corrigir aspectos e práticas políticas e sociais do Estado e dos cidadãos, em prol do cultivo de valores democráticos. Vale ressaltar, portanto, que se compreendem como práticas de democracia digital aquelas que vão além da mera digitalização de serviços públicos, tais como o pagamento de impostos, chamadas práticas de governo eletrônico.

Ações de e-Democracia contribuem para o desenvolvimento de práticas democráticas melhores, como a promoção de mais transparência das instituições, de engajamento público junto à tomada de decisão, de *accountability* etc. Os parlamentos, estando entre as instâncias mais

¹ Essas reflexões da autora estão também desenvolvidas em sua contribuição no texto “Democracia Digital e o Processo de Abertura dos Parlamentos” (Sampaio; Mitozo, 2020).

importantes em uma democracia, passam a desenvolver estratégias de comunicação que incluem as plataformas digitais em suas rotinas. Essas ferramentas, por ampliarem a visibilidade das atividades legislativas, trazem à tona seu uso como uma possibilidade de ligação entre o processo legislativo e os representados, a partir de um maior engajamento dos indivíduos com o centro de decisão.

O desenvolvimento de iniciativas online pelos Legislativos tem atraído as pesquisas na área de democracia digital, que abordam desde questões envolvendo a expressão das funções dessas instituições ao provimento de mecanismos para abertura de sua pauta para discussão por parte dos cidadãos. Nesse sentido, este capítulo apresenta uma visão panorâmica, embora breve, do que se tem constituído como área de estudos em Parlamento Digital, a fim de contextualizar as discussões que se multiplicaram a partir da pandemia de COVID-19 e suas implicações para o trabalho legislativo.

Histórico dos estudos e iniciativas online dos Parlamentos

É notável o quanto os Legislativos têm tentado se estabelecer enquanto instituições públicas no ambiente digital. No Brasil, por exemplo, essa transformação se expressa na crescente formação de equipes técnicas dentro dessas casas, que, por sua vez, têm desenvolvido cada vez mais ferramentas. Todavia, ao passo que se observam as mudanças que a digitalização tem trazido a essas instituições representativas, deve-se perceber que desafios ainda cerceiam um melhor aproveitamento democrático das plataformas online para o trabalho parlamentar, a fim de que possam dinamizar suas funções por meio dessas tecnologias (Braga; Mitozo; Tadra, 2016).

Entre conceitos e práticas, desenvolveu-se numerosa literatura em torno de como os parlamentos têm lançado mão de recursos online em suas atividades cotidianas. A primeira abordagem mais sistemática dessas práticas acontece a partir do final dos anos 1990, quando há o primeiro pico de publicações na área de e-Parlamento. Nesse conjunto, deve-se destacar a volumosa literatura britânica, com seu marco inicial no trabalho de Coleman, Taylor e Van de Donk (1999), que reflete de forma pioneira

acerca de como os parlamentos poderiam se “modernizar” pela adoção de recursos digitais para se reconectar com os constituintes. A referida obra se inspira nos primeiros passos dados pelo Parlamento Britânico nessa direção, com a formação de uma Comissão de Modernização para o desenvolvimento de recursos de comunicação, transparência e engajamento público por meio de seu website.

Desse modo, os anos 2000 são inaugurados por um campo de estudos em e-Parlamento em formação, que, naquele momento, tem como abordagem principal as ferramentas mais utilizadas à época pelos legislativos, os websites, tendo como foco o tipo de informação disponibilizado por esses meios (Kies; Mendez; Schmitter; Trechsel, 2004; Norris, 2001). Devido, sobretudo, à escassez de iniciativas online provenientes dos parlamentos, esse é um momento dedicado, essencialmente, a reflexões teóricas acerca das inovações que a internet proporcionou a essas instituições (Leston-Bandeira, 2007; Ward; Gibson; Lusoli, 2005).

Posteriormente, a partir da segunda década do século XXI, outras reflexões e análises empíricas foram realizadas, à medida que os parlamentos foram desenvolvendo mecanismos digitais. Dentre elas, podem-se mencionar análises acerca do desenvolvimento de ferramentas para a promoção de transparência, iniciativas de engajamento público, permitindo a construção colaborativa de propostas (Aitamurto; Chen, 2017; Bernardes; Leston-Bandeira, 2016; Faria, 2012; Mitozo, 2013, 2018; *Opening Parliament*, 2012; Perna; Braga, 2011; Ranchordás; Voermans, 2017), análises tendo por foco a função educativa dos parlamentos a partir do uso do digital (Braga; Mitozo; Tadra 2016; Romanelli, 2015), mecanismos para e-Petições (Leston-Bandeira, 2019; Macintosh; Adams; Whyte; Johnston, 2008), entre outros tópicos. Percebe-se, portanto, que os Legislativos têm seguido em suas práticas diversas vertentes de iniciativas de democracia digital identificadas pela literatura.

Nesse sentido, é curioso perceber que, embora iniciativas online para parlamentos na América Latina tenham surgido anteriormente àquelas de países desenvolvidos, a produção sobre essas experiências esperou até meados dos anos 2000 para abordar essas transformações, o que ocorreu,

sobretudo, a partir do desenvolvimento de mecanismos online para e-Participação política, ou seja, a abertura de oportunidades para que os cidadãos se engajem com o processo decisório parlamentar (Moreno; Travesso, 2009; Suárez Antón; Welp, 2019). Esse, sem dúvida, é um dos valores democráticos que têm recebido maior atenção por parte dos estudos e se concentrou notavelmente no caso brasileiro (Bernardes; Leston-Bandeira, 2016; Faria, 2012; Mitozo, 2013, 2018; Perna; Braga, 2011).

Outras pesquisas têm se preocupado em abordar a expressão por meio de ferramentas online, como os websites, das funções desempenhadas pelos parlamentos. Leston-Bandeira (2009) apresenta quatro desses papéis. O primeiro deles, legislação, pode ser caracterizado como a disposição de informações acerca de projetos de lei em tramitação e aprovados, emendas, requerimentos etc. Já a segunda função, legitimação, é compreendida pela referida pesquisadora como todo conteúdo disposto a fim de oferecer aos cidadãos um entendimento global do funcionamento de um parlamento. A representação, terceiro papel apresentado pela referida pesquisadora, consiste na disposição de informações acerca dos próprios parlamentares. Por fim, a função de fiscalização é expressa pela existência de mecanismos para controle, como comissões de inquérito e demais dispositivos para *accountability* horizontal.

Braga, Mitozo e Tadra (2016) acrescentam que, atualmente, há mais duas funções a serem adicionadas à lista acima apresentada: educação e participação. Elas abrangeriam, respectivamente, iniciativas para participação política desenvolvidas pelos parlamentos para se conectar aos cidadãos, e aquelas “destinadas a dinamizar o papel educativo do parlamento, [...] por meio de programas voltados para o corpo de funcionários e assessores da casa ou para a população em geral” (Braga; Mitozo; Tadra, 2016, p. 798).

A partir dos resultados dessas análises, pode-se perceber que os valores mais destacados pelas instituições legislativas não se constituem como unanimidade. Da mesma forma que diferentes culturas políticas destacam alguns valores democráticos em detrimento de outros, observa-se que, enquanto os parlamentos europeus se preocupam mais com a publicidade da vertente legislativa de seu trabalho (ou seja, disposição de informações acerca do

processo de construção das leis), os brasileiros voltam maior atenção a legitimação e representação (que compreendem, respectivamente, apresentação do papel e da estrutura do parlamento, e provimento de informações acerca dos próprios parlamentares). Essa descoberta reforça, além da alta personalização da política, a maior preocupação com a promoção de iniciativas de participação política no caso do Brasil, por exemplo, o que leva Braga, Mitozo, Tadra (2016) a tornar a participação uma nova função, conforme apresentado acima, independente, enquanto Leston-Bandeira (2009) a considerara como estratégia de reforço da função de legitimidade.

Os benefícios das tecnologias digitais para o cotidiano dos parlamentos enquanto instituições do Estado são inegáveis (Faria, 2012; Leston-Bandeira, 2007), especialmente no que se refere às possibilidades de transparência política, sobre o que a literatura tem apontado algumas particularidades importantes. A primeira delas se refere ao aperfeiçoamento do desempenho dos parlamentares, visto que tendem a ficar mais atentos ao olhar e à avaliação dos cidadãos. A segunda é decorrente da primeira e está atrelada à contribuição da transparência legislativa para o fortalecimento da legitimidade democrática. A terceira compreende um expressivo aumento da confiança cidadã na elaboração de políticas públicas e a quarta, por sua vez, relaciona-se ao empoderamento dos cidadãos, “a fim de reforçar o controle democrático e restabelecer a confiança dos constituintes” (Papaloi; Gouscos, 2013, p. 174).

Além da promoção de maior transparência, a amplitude de finalidades para as quais os parlamentos têm elaborado projetos digitais acaba por suscitar um movimento denominado recentemente de Parlamento Aberto, conceito que engloba a maior acessibilidade que essas instituições podem permitir a seus processos, garantindo aos cidadãos acesso à informação pública, transparência, possibilidade de engajamento com a pauta legislativa, a fim de realizarem uma melhor *accountability* das ações legislativas (Faria; Rehbein, 2016). Esse movimento segue a linha dos governos, que, coordenados por ações de instituições como a *Open Government Partnership* (OGP), passaram a investir em ações mais completas a fim de garantir essa maior abertura aos representados.

Nesse contexto, surge a *Opening Parliament*, instituição não-governamental internacional que elaborou a Declaração de Abertura dos Parla-mentos. O documento apresenta, no sentido de alcançarem a completude apontada por Faria e Rehbein (2016) acima, quatro objetivos principais: 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).

A partir do alcance desses objetivos pelas instituições legislativas, seria possível desenvolver ações de engajamento público, reforçando seu caráter representativo. Desse modo, a participação política online promovida pelos parlamentos seria a segunda etapa a ser cumprida por eles em busca de se reconectarem aos representados. Podem-se identificar diversas modalidades de abertura participativa atualmente, como consultas públicas (como é o caso do Portal e-Cidadania, do Senado Federal), e-Petições (os sistemas do Parlamento Escocês e do Parlamento britânico em parceria com o Governo), fóruns de discussão (conforme dispostos no Portal e-Democracia, da Câmara dos Deputados) etc.

Nesse âmbito, o Brasil é um celeiro de projetos. O Portal e-Democracia, citado acima, projeto da Câmara dos Deputados há mais de 10 anos no ar, é uma plataforma que dispõe de diversos canais a fim de proporcionar variadas formas aos cidadãos para se conectar com o processo de construção de leis. Em 2013, houve uma inovação na Câmara Federal que parece ser o maior avanço que uma casa legislativa já fez no sentido de institucionalizar a inovação democrática por meio do digital: a criação de um órgão para desenvolvimento de tecnologia dentro do próprio legislativo, LabHacker. Além de gerenciar o Portal e-Democracia, esse laboratório de inovação é responsável atualmente por vários projetos de desenvolvimento digital, para acesso à informação, transparência, dados abertos e participação política.

O Senado Federal também possui, desde 2013, uma ferramenta digital para engajamento público: o Portal e-Cidadania. A partir desse portal, pode-se participar por meio de três canais: 1) Ideia legislativa (que

consiste na proposição de um tema para tornar-se lei) 2) Evento interativo (audiências públicas, debates, sabatinas etc. abertos ao público); ou 3) Consultas Públicas (enquetes acerca de projetos em tramitação na casa). Recentemente, essa ferramenta tem atraído maior atenção, tendo em vista as disputas travadas por meio de suas votações, especialmente no período eleitoral de 2018 e nas querelas ideológicas entre conservadores fundamentalistas e progressistas (Chagas et al., 2021).

Além do desenvolvimento do Legislativo brasileiro em nível nacional, devem-se destacar, ainda, as iniciativas de algumas Assembleias Legislativas. De acordo com o levantamento realizado em Braga, Mitozo, Tadra (2016), pode-se aferir que algumas casas legislativas em âmbito estadual têm investido em ferramentas para abertura participativa. Dentre elas, vale ressaltar o caso da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, que, em 2016, superava o Senado Federal quanto à promoção de mecanismos online para participação política. Por outro lado, as Assembleias de Acre e Sergipe quase não apresentavam canais em seus websites com a finalidade de engajar o público.

O investimento nesse tipo de elaboração participativa de leis tem sido nomeado pela literatura como *crowdlaw* (Aitamurto; Chen, 2017; Noveck, 2018), uma aplicação específica aos estudos legislativos do termo *crowdsourcing*, que é uma adaptação da prática de mercado que consiste na “busca eficiente pela solução de problemas coletivamente, por meio de plataformas digitais” (Mitozo, 2018). De acordo com Aitamurto e Chen (2017), a realização de *crowdlaw* contribui para a criação de valores em três dimensões: democrática (garantindo inclusão social no processo decisório); epistêmica (trazendo maior educação acerca do processo legislativo aos cidadãos); e econômica (reduzindo alguns custos procedimentais, uma vez que os cidadãos seriam as melhores fontes de informação acerca de sua própria condição social).

Desse modo, percebe-se que:

[...] 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

Legislativos online na pandemia: práticas e lições de tempos de emergência

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

Com a promoção de maior acesso a informação pública, transparência e participação política, abre-se, portanto, a possibilidade de promover accountability, atividade facilitada pela utilização do digital nesse processo. Ações de “prestação de contas” sobre o trabalho legislativo, ou seja, a disposição de informações que permitam aos cidadãos acessarem dados sobre as casas de leis e fiscalizá-las, completariam o ciclo de abertura dos parlamentos, reforçando a credibilidade no trabalho dessas instituições representativas.

Parlamento digital *versus* Parlamento Aberto

A partir dessa breve discussão, pode-se concluir que um parlamento que criou websites e digitalizou algumas de suas informações não é necessariamente um parlamento aberto, ao que voltamos ao nosso conceito inicial de Democracia Digital: o desenvolvimento de ferramentas, aplicações, tecnologias para reforçar valores democráticos e reconectar os representados ao campo de representação. Paralelamente a esse investimento institucional, todavia, há um enorme receio por parte dos representantes em relação a uma abertura das casas pelo meio digital, o que poderia suscitar ânsias de uma democracia direta por parte do público e, consequentemente, a dispensabilidade de sua função enquanto mandatários (Faria, 2012; Perna; Braga, 2011). Essa leitura defeituosa da utilização do digital traz como consequência um distanciamento dos parlamentos em relação ao real objetivo dessa abertura por meio da Internet: o reforço de valores democráticos, e não a destruição das instituições e do modelo representativo de democracia, conforme reforçam os estudos em democracia digital (Chadwick, 2013; Coleman; Blumler, 2009; Gomes, 2018; Van Dijk, 2000; Wright, 2012).

Nesse sentido, não se deve esquecer que os parlamentos são corpos hierárquicos, o que significa dizer que sua multiplicidade de atores

interfere no modo e no tempo da tomada de decisão. Logo, as dinâmicas internas são fatores importantes para o desenvolvimento de ferramentas, assim como há um atraso normal entre as decisões em prol do desenvolvimento de mais democracia digital e o surgimento de novas tecnologias e estratégias nesse processo de negociação sobre receios e riscos da adoção dessas ferramentas.

Uma das questões suscitadas recentemente nesse rol de novas tecnologias e utilizações institucionais do digital é uma espécie de robotização do trabalho legislativo, isto é, a utilização de robôs e inteligência artificial pelos parlamentos a fim de ampliar a interação entre parlamentares e constituintes, tendo em vista a agenda quase sempre indisponível daqueles primeiros agentes. De acordo com Faria (2023), a utilização de chatbots para esse tipo de interação se torna atraente por reduzir custos de gestão da comunicação parlamentar, tanto financeiro quanto de tempo dedicado a gestões de crise ocasionadas pela gerência de postagens e comentários que deturpam falas e ações dos representantes (o que se tem denominado como desinformação, fake news etc.). Por outro lado, a implementação desse tipo de recurso digital exige amplo trabalho prévio, pois não se baseia apenas em tecnologia, mas deve considerar diferenças culturais, regionais, étnicas e linguísticas, e requer, portanto, “cuidados relativos a vieses, preconceitos e outras distorções que possam gerar problemas de comunicação com certos grupos ou minorias” (Faria, 2023, p.273), a fim de que não se torne mais um problema à gestão da interação entre parlamentares e cidadãos.

Essa etapa de digitalização, no entanto, acabou um pouco adormecida devido à emergência da pandemia de COVID-19, dando espaço a outra agenda, que será discutida nos próximos capítulos: a adoção de sistemas, sobretudo online, para trabalho remoto nos Legislativos. Essa, sem dúvida, é a inovação que nos interessa mais em um momento em que já podemos perceber os benefícios e desafios de sua utilização em contextos de crise, ou para além deles.

Capítulo 2

Os Sistemas de Deliberação Remota no contexto internacional²

A partir da deflagração da maior crise sanitária do século XXI, as instituições do Estado em alguns países, responsáveis pelas decisões que poderiam suavizar as consequências da pandemia de COVID-19, tomaram como uma de suas primeiras ações adaptar-se ao distanciamento social imposto pela situação por meio da utilização de mecanismos para trabalho remoto no desenvolvimento de suas práticas. Uma crise sanitária que acarreta problemas em outros setores cruciais para o funcionamento de sociedades, como a Economia, exige celeridade em sua resolução, o que, em um período de distanciamento social necessário, pode ser viabilizado a partir da utilização de tecnologias digitais.

Os Legislativos, como se sabe, são instituições centrais no processo de tomada de decisão pública. Nesse sentido, eles acumulam diversas funções além de legislação, como representação, fiscalização, educação e participação (Braga, Mitozo, Tadra, 2016; Leston-Bandeira, 2009). Além disso, o cinismo por parte dos cidadãos tem conduzido as instituições legislativas, recentemente, a voltar atenção especial a valores como transparência e participação. A combinação desses fatores, portanto, conduz os parlamentos a um processo de abertura, o que se constitui como um fenômeno cujo estudo se torna tão indispensável quanto a prática, conforme discutido no capítulo anterior.

O uso de recursos digitais por essas instituições, todavia, sempre foi realizado pelos setores técnicos das casas, responsáveis tanto pelo

² Uma versão inicial deste capítulo, com dados de junho de 2020, foi publicada em Meyer, Polido e Trivellato (2021).

desenvolvimento quanto pelo manejo das iniciativas. A mudança mais premente nesse uso, portanto, é a transmissão dessa função dos consultores e assessores legislativos para os próprios representantes, ação decorrente das políticas em prevenção à contaminação pelo COVID-19 a partir do início de 2020. A utilização do digital para o desenvolvimento de processos decisórios nesse contexto é, portanto, o foco deste capítulo.

O Parlamento Digital no distanciamento social

A adoção de tecnologias digitais tem alterado as dinâmicas de trabalho dos parlamentos. Todavia, em meio a essa modernização, os parlamentares sempre apresentaram muito receio de que a abertura dos Legislativos por meio de ferramentas digitais pudesse levar ao questionamento da própria representação, deslegitimando seu trabalho enquanto mandatários, demonstrando que a representação seria dispensável (Faria, 2012; Mitozo, 2013, 2018). Essa pode ser uma compreensão equivocada dessa utilização, que leva os parlamentos a se distanciarem do real objetivo dessa abertura por meio da Internet, que seria o reforço da democracia a partir do fomento a práticas de representação política mais transparentes e conectadas aos representados.

Em trabalho anterior (Mitozo, 2018), estudei, de forma comparativa, o uso e o desenvolvimento de mecanismos online para engajamento público da Câmara dos Deputados brasileira e da Câmara dos Comuns britânica. O trabalho constata que aquela preocupação dos legisladores passa diferentes sistemas políticos e prejudicaria a adoção efetiva de meios digitais nas casas. Os achados dessa pesquisa demonstram que ambos os parlamentos analisados, embora possuísem, em maior ou menor escala, equipes destinadas ao desenvolvimento de iniciativas online para engajamento do público com a pauta legislativa, não conseguiam emplacar ações digitais como parte do processo de tomada de decisão. Haveria, então, pelo menos quatro fatores fundamentais para o estabelecimento de ações digitais eficientes em parlamentos, cuja inexistência se constituía como principal barreira à digitalização dos processos legislativos: 1) institucionalização das iniciativas de participação política; 2) envolvimento da Presidência da Casa

com as ações de participação; 3) integração entre setores da Casa em torno da(s) iniciativa(s); e 4) tipo de relação mantida entre parlamentares e representados, derivada das regras do sistema eleitoral adotado. Essas características, entretanto, não se aplicam apenas a projetos de participação política online, mas a qualquer iniciativa desenvolvida para instituições legislativas.

O contexto social na pandemia do início do século XXI, todavia, levou pesquisadores e consultores dos Legislativos a lidar com um fenômeno inédito: os parlamentares passaram a manejar, eles mesmos, essas ferramentas, que se tornaram fundamentais para o desenvolvimento cotidiano de seu trabalho. Desse modo, mais que utensílios suplementares ao trabalho legislativo, esses mecanismos passam a ser o principal meio para a tomada de decisão em parlamentos pelo mundo. Algumas dessas instituições passam, então, a abraçar as iniciativas já desenvolvidas por suas equipes digitais e, como no caso do Congresso Nacional brasileiro, chegam mesmo a aprovar dispositivos legais para garantir a validade das decisões tomadas por meio da utilização de ferramentas para deliberação e votação remotas. Esse se constitui um ganho imensurável para a modernização dos parlamentos, visto que a estrutura dessas casas não permite que elas avancem tão rapidamente quanto o desenvolvimento de tecnologias e, portanto, seja difícil para elas se adaptarem de forma veloz a esses avanços.

Quanto a mudanças offline que a nova utilização desses mecanismos pode trazer, podem-se mencionar possíveis transformações no modo como esses atores políticos veem as ferramentas, ao perceber que elas não retiram deles o papel de representantes, mas, pelo contrário, podem contribuir para o reforço de valores correlatos à representação política. Os elementos digitais permitem que haja representação mesmo à distância, que os processos tramitem, modificando a própria compreensão de trabalho parlamentar: mais que um ato teatral, como é o caso de alguns parlamentos, especialmente em regimes parlamentaristas, ele consiste na discussão qualificada e na decisão célere de propostas.

Desse modo, no contexto analisado, novos fatores fundamentais podem ser adicionados àqueles quatro defendidos outrora (Mitozo, 2018). Williamson (2020) tem identificado que há três pontos a serem considerados

quanto ao uso de tecnologias digitais para o trabalho parlamentar remoto: 1) acesso ao uso dos mecanismos pelos parlamentares; 2) segurança do sistema usado para deliberação e voto remotos; e 3) confiabilidade, transparência e possibilidade de auditar o processo. Percebe-se, então, que as preocupações desse pesquisador vão ao encontro daquelas discutidas dentro das casas legislativas, fatores que levam algumas delas a não adotar o digital como alternativa ao trabalho presencial dos legisladores.

Adicionalmente, além do reforço que também faz dessa capacidade digital dos parlamentos apresentada por Williamson (2020), Peixoto (2020) discute que há dois outros fatores que podem ser determinantes para a celeridade com que essas instituições adotam mecanismos online para dar prosseguimento a seus trabalhos de forma remota: 1) resposta política, que consiste no mesmo que Mitozo (2018) nomeia como institucionalização das ações, ou seja, quando o corpo político regula as iniciativas digitais; e 2) capacidade administrativa, i.e., a capacidade de articulação entre os representantes e o corpo técnico que a Secretaria da casa legislativa proporcionaria. Vale ressaltar que Peixoto (2020) se baseia na experiência da Câmara dos Deputados brasileira para estabelecer esses pontos e apresenta como exemplo de capacidade administrativa o caminho que já existia nesse Legislativo para uma espécie de “legislação sem papéis”. Esse dispositivo dá base à Resolução da Câmara nº 14/2020, regulamentada no Ato de Mesa nº 123/2020, ambos de 17 de março de 2020, que estabelece o uso do nomeado Plenário Virtual³.

A investigação de todas as características elencadas acima pelos três pesquisadores (Mitozo, 2018; Williamson, 2020; Peixoto, 2020) exige observar, entretanto, em um primeiro momento, se os parlamentos pelo mundo adotaram meios digitais para deliberação e/ou votação remotas, de que modo esses recursos foram utilizados, se houve bases legais para a adoção do digital e o quão sofisticados eram esses mecanismos. Essa, portanto, é a análise que se realiza adiante.

3 Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/2020/resolucaodacamaradosdeputados-14-17-marco-2020-789854-publicacaooriginal-160143-pl.html>. Acesso em: 15 mai. 2020. .

Estratégias metodológicas

O objetivo da pesquisa que aqui se apresenta é identificar os modos de adoção dos chamados sistemas de deliberação e voto remotos pelas casas legislativas internacionais a partir do período de isolamento social decorrente da pandemia de COVID-19, em 2020 e 2021, e compreender as características dos procedimentos desenvolvidos por meio desses SDRs em relação ao desenvolvimento offline das atividades legislativas (introdução de dispositivos legais, uso pleno ou híbrido de SDRs etc.).

A coleta do material empírico foi realizada a partir do levantamento publicado pela *Inter-Parliamentary Union* (IPU, 2020) – atualizado pela última vez no dia 11 de junho de 2020, relatório que apresentava informações qualitativas acerca de 100 parlamentos, 97 em âmbito nacional e 3 em âmbito supranacional⁴ –, e do relatório da mesma instituição intitulado *World E-Parliament Report 2020*, publicado em 2021, que trouxe mais 16 Casas Legislativas nacionais⁵. Adicionalmente, consultaram-se os websites dos parlamentos, a fim de checar as informações. Os dados sobre o uso de SDRs por Casas Legislativas nacionais de ambos os documentos foram organizados em um banco de dados, que apresentou no total 65 Casas utilizando ferramentas digitais e uma utilizando apenas sistema híbrido para votação remota por meios analógicos (ao menos uma vez durante todo o período analisado), que serão analisadas aqui (N=66)⁶.

As variáveis analisadas a partir dos casos coletados foram cinco, que se apresentam a seguir:

- 1) introdução de dispositivos legais a fim de institucionalizar os meios de trabalho remoto durante o período de pandemia;
- 2) adoção de sessões plenárias virtuais;

4 Os três parlamentos supranacionais coletados foram: Parlamento Europeu (EP), Assembleia Legislativa do Leste da África (EALA) e Parlamento Latino-americano e Caribenho (PARLATINO).

5 Vale ressaltar que foram consideradas as Casas Legislativas de sistemas bicamerais de forma individual, uma vez que em alguns países não se replicaram as ações de trabalho remoto de uma Câmara para outra (como foi o caso da Itália).

6 Os 66 parlamentos nacionais e supranacionais aqui analisados estão em uma lista no Apêndice A deste livro.

- 3) adoção de sistema híbrido (alguns parlamentares presentes no parlamento e outros remotamente);
- 4) instauração de trabalho remoto de comissões legislativas;
- 5) nível de sofisticação das ferramentas para deliberação e voto remotos.

As quatro primeiras características constituem variáveis binárias (i.e., verificou-se apenas existência ou ausência delas), enquanto a quinta variável possui quatro categorias: a) Alto – quando a casa se utiliza de software ou aplicativo para o voto; b) Médio – quando a instituição adota o voto aberto na própria sessão online, por meio de indicação verbal ou gestual; c) Baixo – quando o voto remoto é realizado de forma analógica (telefone, sistema analógico do parlamento – para aqueles que funcionam em sistema híbrido); 4) Inexistência de ferramentas para essa finalidade.

O quantitativo dessas ocorrências e a análise dos casos são apresentados na seção seguinte.

Deliberação e voto remotos nas legislaturas pelo mundo em tempos de pandemia

A partir da análise dos casos, constatou-se que apenas 65 (56%) dentre os 116 Legislativos em âmbitos nacional e supranacional coletados adotaram, de algum modo, meios digitais para manter o trabalho parlamentar de forma remota. O Parlamento Irlandês adotou um sistema híbrido de votação e, por isso, foi incluído nesta análise, mesmo utilizando-se de ligação telefônica, sistema analógico. Percebe-se que, ao longo de dois anos de pandemia, foi inevitável a muitas casas se utilizarem de mecanismos digitais para reuniões remotas ao menos uma vez. Dentre essas ocorrências, deve-se destacar que, apesar da quase paridade apresentada na utilização de reuniões remotas em plenário e comissões parlamentares, o Plenário Virtual foi utilizado pela maioria dos parlamentos uma ou poucas vezes, mantendo-se prática constante durante a pandemia em apenas em torno de 1/3 das casas analisadas (IPU, 2021). O voto remoto também foi uma ferramenta utilizada apenas uma vez por alguns parlamentos, como a

Casa dos Comuns britânica, apesar de apresentar-se como mecanismo usado por mais da metade dos parlamentos em estudo, conforme se apresenta na Tabela 1, abaixo.

Tabela 1 – Características de utilização de reuniões remotas pelos parlamentos

Dispositivos legais	Plenário digital	Sistema híbrido	Comissões	Voto remoto
21	49	43	48	46

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Inter-Parliamentary Union (2020; 2021).

Apesar da disposição em lançar mão de meios digitais para o trabalho legislativo, os dados demonstram que os parlamentos não se preocuparam com a regulação dessa atividade, visto que apenas 21 dentre eles aprovaram algum dispositivo legal para incorporar os Sistemas de Deliberação Remota a seu processo, pelo menos enquanto durasse a pandemia, como foi o caso das Casas nacionais de Brasil, Espanha, Colômbia, Noruega, Finlândia e República Unida da Tanzânia. A mudança regimental é um mecanismo fundamental, pois garante a legalidade de todos os procedimentos realizados no modelo remoto, mas impediu parlamentos, como o *Bundestag* alemão, por exemplo, de realizarem sessões remotas.

Dentre as três instituições supranacionais, apenas o Parlamento Europeu (EP) não permitiu a realização de votação remota no longo prazo, tendo se utilizado apenas de um sistema híbrido de sessões plenárias, observando medidas de distanciamento social e a incapacidade de seu espaço físico acomodar de forma segura todos os parlamentares, assim como as restrições de viagem devido ao COVID-19 que alguns representantes enfrentariam caso tivessem residência fora de Bruxelas. Os representantes que não estivessem fisicamente na sessão, todavia, não poderiam votar, função que seria delegada ao líder de sua bancada, o voto proxy. Vale ressaltar em relação ao EP, todavia, que houve uma única sessão completamente remota, a partir da qual houve votação para as decisões iniciais por conta da pandemia, inclusive o estabelecimento do voto proxy, conforme relatado em documento publicado no início de abril de 2020 (*European Parliament*, 2020b).

Esse procedimento foi igualmente adotado pelos dois legislativos nacionais que, mesmo se utilizando de plenário virtual em modo híbrido e reuniões online de comissões também nesse modelo, não permitiram voto remoto até o momento desta pesquisa: a Assembleia Nacional da França e o parlamento de Liechtenstein. Em relação à casa francesa, foi utilizado o mecanismo de “*Delégation de vote*” (voto proxy), quando se estabelece que um parlamentar vai votar em nome de outros que não possam estar na Casa legislativa, já institucionalizado há tempos naquele parlamento (European Parliament, 2020a).

A análise caso a caso, entretanto, demonstra que há muito mais combinações de utilização de ferramentas para trabalho remoto nesses parlamentos que as variáveis binárias estabelecidas para apresentar o panorama da adoção do digital nesse momento por essas instituições podem indicar. Desse modo, é necessário ressaltar que nem todos os casos que adotaram plenário virtual tinham voto remoto permitido; nem todos aqueles que votavam remotamente realizavam reuniões de comissão, ou tinham estabelecido cláusulas para legalizar o trabalho remoto do plenário etc.

Iniciando pela aprovação de dispositivos legais para, em alguma medida, regular e legitimar as práticas digitais dessas instituições no período de pandemia, destaca-se, primeiramente, o caso da Finlândia. O Legislativo nacional do referido país alterou sua legislação para possibilitar o trabalho remoto dos parlamentares. Todavia, essas regras permitiam apenas discussões em plenário virtual, nunca em comissões, e não se incluiu nessas prerrogativas o voto à distância por parte dos parlamentares. Cabo Verde, por outro lado, não alterou a legislação no que diz respeito a trabalho remoto do corpo parlamentar, porém se utilizou de sistema híbrido de reuniões em plenário e de comissões, assim como realizou votação em modo remoto.

Mais um caso que merece destaque é o do Parlamento Britânico, que se utilizou plenamente de plataformas digitais para o retorno do trabalho após o feriado de Páscoa, alterando, inclusive, a legislação sobre o funcionamento da Casa dos Comuns, mas realizou apenas uma votação online e retornou a seus trabalhos presenciais. É certo que aquela instituição é uma das mais tradicionais do mundo e possui procedimentos peculiares e bastante ritualísticos.

Entretanto, apesar da enorme resistência apresentada por parlamentares acerca de atividades, sobretudo, voto online, foi uma convocação do governo que levou a instituição a ter de volta a Westminster seus 650 deputados.

Além dessa diversidade de modelos adotados pelas legislaturas neste momento, vale ressaltar que a realização de voto parlamentar remoto nem sempre tem ocorrido por vias digitais nas casas analisadas. Desse modo, apresentam-se abaixo o quantitativo quanto ao nível de sofisticação das ferramentas utilizadas para aquela finalidade.

Tabela 2 – Distribuição quanto ao nível de sofisticação das ferramentas para voto

Alto	Médio	Baixo	Inexistente
9	32	6	19

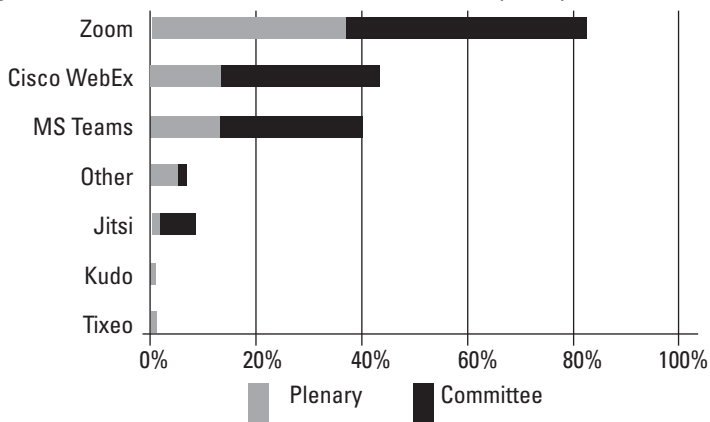
Fonte: Elaboração da autora.

Percebe-se que apenas nove casos apresentaram alto nível de sofisticação de seus mecanismos para reuniões e votação remotas, o que significa dizer que esses parlamentos se utilizaram de softwares com maior segurança para evitar problemas de privacidade e hackeamento de suas atividades, ou seja, para tentar garantir segurança do sistema usado para deliberação e voto remotos (Williamson, 2020). Um deles é o Brasil, que adaptou um aplicativo nativo para a votação na Câmara dos Deputados e contratou um serviço externo robusto, no caso do Senado Federal, que seria gerenciado pelos técnicos dessa Casa, o que será apresentado no capítulo seguinte. Outro caso é o parlamento belga, que teve um sistema digital desenvolvido por seu departamento de tecnologia para as votações remotas. A preocupação com a robustez dos sistemas utilizados se tornou fundamental, especialmente a partir de casos de vazamentos de links, que poderiam permitir invasões às sessões, como aconteceu na câmara baixa da África do Sul, em que um link da ferramenta Zoom Meetings para reunião parlamentar foi acidentalmente compartilhado de forma pública (IPU, 2021).

Dentre os Legislativos que se utilizaram de votações realizadas por meio de aplicativos como o Zoom Meetings (seja por votação aberta de forma verbal – oral ou escrita – ou gestual), podem-se mencionar como exemplos Angola (que realizou trabalho totalmente remoto nos primeiros

meses de pandemia no país), Canadá (que adotou um sistema híbrido para todos os encontros parlamentares) e Equador (cujo parlamento realizou apenas sessões plenárias virtuais). Além dessa ferramenta, constatou-se a adoção de outras plataformas de videoconferência para o trabalho remoto, o que foi mapeado pelo relatório *World E-Parliament Report* (IPU, 2021), cujo resumo se reproduz na figura abaixo.

Figura 1 – Plataformas de videoconferência usadas pelos parlamentos no mundo



Fonte: IPU (2021).

Apesar das possíveis inseguranças na utilização de sistemas menos sofisticados, cinco parlamentos decidiram adotar instrumentos analógicos, como ligação telefônica ou os próprios aparelhos para votação das casas, como alternativa de trabalho remoto ou semipresencial. Esse foi o caso da Romênia, que adotou o sistema de reuniões remotas plenamente e permitiu que as votações fossem realizadas tanto de forma oral durante as sessões quanto por ligação telefônica dos parlamentares. Pode-se tomar como exemplo, ainda, o parlamento da República Democrática do Congo, que, além de ligação telefônica, permitia votação por mensagem de texto ou por meio do aplicativo WhatsApp.

Percebe-se que há, portanto, uma grande resistência dos parlamentos quanto à adoção de ferramentas online para votação e, consequentemente, a regulação dessa modalidade. A aprovação de dispositivos legais para a institucionalização dos procedimentos realizados via online foi uma

inovação do Congresso Nacional brasileiro, juntamente com outros poucos parlamentos pelo mundo.

Além dessa mudança, devem-se considerar as outras capacidades, apontadas por Peixoto (2020), próprias do parlamento brasileiro, o que permitiu seu destaque como instituição de referência no desenvolvimento e uso de recursos digitais há décadas e, sobretudo, neste período de digitalização quase inevitável devido à pandemia de COVID-19. Por esse motivo, o caso brasileiro merece destaque, o que se realiza no capítulo a seguir, a fim de jogar luz sobre as características que envolveram a pronta adaptação, em nível elevado de tecnologia, pelo Congresso brasileiro.

Capítulo 3

A Digitalização do Congresso Nacional Brasileiro e o contexto da pandemia de COVID-19

No processo de digitalização das Casas Legislativas, o Brasil se destaca no cenário mundial, primeiramente, por já ter desenvolvido uma tradição como berço de desenvolvimento de tecnologias para essas instituições. A Câmara dos Deputados possui um time de desenvolvedores e outros profissionais de tecnologias digitais desde meados dos anos 1990, quando entrou em atividade o Portal da Câmara⁷, que se constituiu como iniciativa inovadora na América Latina na época de seu lançamento. Algo notável é o fato de, desde os primórdios, esse website possuir canais de comunicação direta entre parlamentares e cidadãos, como os bate-papos (Marques, 2008), fato que demonstra o empenho dessa instituição em relação à modernização de sua comunicação. No início dos anos 2000, o sítio eletrônico “já disponibilizava ferramentas de participação, a exemplo de blogues e fóruns sobre assuntos legislativos diversos” (Faria, 2012). Além disso, há mais de 10 anos foi instaurado o Portal e-Democracia (2008) na mesma casa, que inspirou o Senado Federal a desenvolver o Portal e-Cidadania, em atividade desde 2013.

O Portal e-Democracia é fruto de intensos debates entre setores técnicos da Casa, especialmente a Assessoria de Projetos e Gestão Estratégica (APROGE) da Diretoria-Geral da Câmara dos Deputados (Faria, 2012), e alguns deputados, surgindo como uma versão piloto em 2008 com a proposta de “ampliar a participação social no processo legislativo e aproximar

⁷ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/>. Último acesso: 10 mai. 2022.

cidadãos e seus representantes por meio da interação digital”⁸, tendo em vista uma construção colaborativa de políticas públicas (Mitozo, 2015). Inicialmente gerido por uma equipe exclusiva, o portal possuía canais de *input* desde enquetes a fóruns de discussão, e destacou-se pela implementação de ferramentas wiki a fim de promover um processo colaborativo de construção legislativa, a prática de *crowdlaw* (Aitamura; Chen, 2017; Noveck, 2018). O projeto cresceu, pois congregava em seu time diversas especialidades, de modo que se consolidou e evoluiu para um projeto inédito em legislativos no mundo: a criação de um laboratório hacker como órgão oficial da Câmara dos Deputados.

A formação desse laboratório de inovação, o LabHacker, em 2013, trouxe à Câmara dos Deputados uma cultura mais estabelecida de criação de mecanismos digitais para melhorar os processos e procedimentos legislativos em todos os seus âmbitos, desde o provimento de informações via online ao engajamento dos cidadãos com as discussões parlamentares. Além de desenvolver iniciativas para a Câmara, o LabHacker tem colaborado com outras casas legislativas do país na elaboração e na implementação de ferramentas digitais, inclusive o Senado Federal. Pela notoriedade deste projeto, e pela idealização e coordenação do Portal e-Democracia, o primeiro diretor do laboratório, Cristiano Faria, foi convidado a contribuir com iniciativas internacionais, como foi o caso do Comitê Especial de Democracia Digital do Reino Unido (Digital Democracy Commission, 2015) e do “Congresso Virtual” do parlamento chileno (ferramenta que substituiu a “Senador Virtual”), lançado em 2020.

O Senado Federal, por sua vez, também tem se modernizado seguindo os passos da câmara baixa, tendo lançado seu sítio eletrônico no mesmo período, possuindo perfis ativos em diferentes redes sociais digitais e uma plataforma de participação criada em 2013, o Portal e-Cidadania⁹. Por meio desta iniciativa, os cidadãos podem se engajar com o Senado a partir de três canais: 1) Evento interativo, que consiste na participação em

8 Texto de abertura do Portal e-Democracia, disponível em: <https://edemocracia.camara.leg.br/> Acesso: 10 mai. 2022.

9 Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ecidadania>. Último acesso: 10 mai. 2022.

audiências públicas interativas; 2) Ideia legislativa, proposição de um projeto de lei que precisa ser apoiado por outros cidadãos; e 3) Consulta pública, enquete pela qual os usuários podem votar se concordam ou não com um projeto em tramitação no Senado. Este último canal ganhou bastante destaque nas eleições de 2018, quando recebeu grande número de participantes em suas enquetes, sobretudo aquelas que abordavam projetos que estavam na pauta de um dos presidenciais no segundo turno da disputa, ligados a questões de ideologia política e moral. Essa chamada ao engajamento dos indivíduos acontecia por meio de canais de campanha, principalmente o aplicativo de mensagens WhatsApp (Chagas *et al.*, 2021).

Devido às aproximações e necessidades similares, assim como os objetivos a serem alcançados de acordo com as diretrizes da *Open Government Partnership* (OGP), da qual ambas as casas são signatárias, ao longo dos anos foi estabelecida certa integração entre desenvolvedores de tecnologia (DITEC-Câmara) e gestores das iniciativas ligadas à Diretoria Geral de cada casa do Congresso Nacional (a saber, Portal e-Democracia e Portal e-Cidadania), com o intuito de promover troca de conhecimento e *brainstorm* de ideias para avanços digitais no parlamento brasileiro. Mesmo assim, cada instância do Congresso trabalha a partir de suas próprias dinâmicas (Mitozo, 2018), tendo em vista características de formação do corpo parlamentar e das diferentes hierarquias que regem seus setores técnicos.

Essas ações demonstram um esforço crescente em acompanhar o processo de abertura das instituições aos cidadãos pelo ambiente online, propostas da OGP e de sua equivalente para os parlamentos, a *Opening Parliament*. Do mesmo modo, podem-se observar na prática as três características que Peixoto (2020) estabelece a partir da observação da preparação do Congresso Nacional brasileiro para situações em que o uso do digital seria inevitável e poderia ser facilmente viabilizado: 1) capacidade digital; 2) resposta política; e 3) capacidade administrativa, conforme debatido no capítulo anterior.

Assim, ao contrário do que se pode pensar, a implementação digital de sessões plenárias e votações parlamentares não foi algo feito “a jato” no Brasil: há mais de vinte anos as casas legislativas se preparavam,

de alguma forma, para um momento em que o uso dessas tecnologias seria imprescindível.

A pandemia de COVID-19 acelerou as transformações, que se restringiam aos setores técnicos dos legislativos e sofriam grande resistência por parte dos parlamentares, que, muitas vezes, viam essas ferramentas como ameaças ao sistema de representação política. Todavia, ao contrário da deterioração da legitimidade de suas funções, o que ocorreu a partir da adoção de mecanismos digitais para a continuidade dos trabalhos parlamentares foi uma percepção ampliada da importância do trabalho dos representantes, que ganharam maior visibilidade perante a sociedade.

Nesse contexto, levando em conta os desafios impostos pela situação sanitária, que exigiria do Congresso Nacional rápida tomada de decisão para a contenção de danos e aceleração da solução da crise, as casas acionaram prontamente suas equipes técnicas a fim de colocar sua capacidade digital em ação, de forma inédita e emergencial, para o trabalho remoto dos parlamentares. Considerando as particularidades da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, vale destacar as ações digitais no período de pandemia em cada uma dessas instâncias, separadamente.

A Câmara dos Deputados, o Plenário Virtual e o aplicativo “Infoleg”

A Câmara dos Deputados brasileira foi uma das primeiras instituições legislativas no mundo a aprovar o uso de um sistema de deliberação remota em seus procedimentos. A realização de sessões pelo Plenário Virtual é, então, apresentada a partir da Resolução nº 14/20, regulamentada por meio do Ato da Mesa nº 123/20, de 17 de março de 2020. A aprovação de dispositivo legal para a instauração de mecanismos digitais como parte do processo legislativo é uma ação inovadora, que deixa a Câmara dos Deputados entre as 21 casas nacionais pelo mundo que realizaram alguma mudança legislativa nesse sentido.

A plataforma utilizada pela referida Casa para as reuniões foi a versão corporativa do software *Zoom Meetings*, que permite videoconferência por tempo ilimitado. A participação nas videoconferências pode ser validada, para fins de segurança, somente mediante um link enviado a cada sessão

para o e-mail institucional cadastrado pelo parlamentar. Do mesmo modo, é necessário que esse representante tenha gerado uma ID em cada dispositivo que usar para acessar essas reuniões (computador, tablet, celular).

O registro de presença e as votações nominais são realizados por meio do aplicativo *Infoleg*¹⁰, já existente na Câmara, mas adaptado para a nova utilização por parte dos deputados na modalidade de Plenário Virtual. A fim de garantir a segurança das votações, o aplicativo solicita login e senha dos parlamentares, de modo similar às votações presenciais no sistema da casa, e o aparelho celular usado para operar o aplicativo também deve ter passado por processo de autenticação, como os dispositivos para a participação nas videoconferências do Plenário Virtual.

O *Infoleg*, desenvolvido pela própria Diretoria de Inovação e Tecnologia da Informação (DITEC, antigo CENIN) da Câmara dos Deputados, foi lançado no início de 2016 com o intuito de atender à Lei de Acesso à Informação, em vigor desde 2012, que prevê a ampla disposição de dados sobre instituições públicas do Estado brasileiro por elas próprias. A ferramenta digital disponibiliza em tempo real informações detalhadas acerca de cinco instâncias: “Deputados”, “Agenda”, “Plenário”, “Comissões”, “Proposições e Legislação”. Percebe-se, portanto, que essa ferramenta oferta conteúdo que vai desde a biografia dos parlamentares aos gastos da casa e aos resultados de votações e, a partir dela, o cidadão pode conferir dados de sessões do Plenário e de comissões, desde 2001¹¹.

Nesse sentido, pode-se afirmar que a Câmara Federal se utilizou de Plenário virtual e voto remoto, apresentando uma ferramenta com alta sofisticação tanto para as reuniões quanto para as votações, inseriu dispositivos legais no regimento da Casa para regulamentar as atividades online e obteve alto nível de assiduidade dos parlamentares, tendo, pela primeira vez na Legislação, a presença dos 513 deputados em uma

10 Disponível para download em: <https://www2.camara.leg.br/infoleg/aplicativo/>. Último acesso: 20 abr. 2022.

11 Fonte: Agência Câmara de Notícias. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/483158-camara-lanca-o-infoleg-aplicativo-gratuito-para-celular-e-tablet-com-informacoes-legislativas/> Acesso em: 10 jun. 2020.

sessão. Todavia, o trabalho das comissões permanentes permaneceu parado durante os primeiros meses da pandemia, pois as adaptações digitais realizadas supostamente não foram suficientes para abarcar os ritos peculiares dessas instâncias¹².

Quanto aos procedimentos adotados em decorrência tanto do estado de emergência quanto da deliberação remota, percebeu-se que, em um primeiro momento, houve um caráter de excepcionalidade no uso do Sistema de Deliberação Remota (SDR), preferencialmente utilizado para o debate de matérias relacionadas à pandemia de COVID-19. Por outro lado, não se fechou a possibilidade para discussão de outras matérias, “na medida em que o processo legislativo geral foi afetado pela suspensão das comissões permanentes e pelas alterações no acesso das proposições ao plenário” (Santos; Gehrson, 2021, p.43). Não se alterou nesse contexto, entretanto, a exigência do

[...] apoio de líderes partidários que representem dois terços da Casa, além dos líderes do governo, da oposição, da maioria e da minoria como requisito para que matérias possam ser incluídas na pauta enquanto matéria urgente, segundo o que estabelece o regimento da Câmara em seu art. 155 (Santos; Gehrson, 2021, p.43).

Outra mudança substancial no processo político, ainda devido à suspensão das comissões permanentes, aconteceu na tramitação das Medidas Provisórias, para as quais a mesa diretora designava um(a) relator(a), que tinha nove dias para emitir seu parecer, o qual iria diretamente para votação em plenário (Santos; Gehrson, 2021). Desse modo, pode-se constatar que a mesa diretora da Casa deteve um poder maior sobre os rumos do processo, uma vez que ter o poder de indicação da relatoria, que trabalhava sem apreciação de uma comissão, contribuía com a menor circulação de informação e, conseqüentemente, menos debate anterior à votação da Casa. Não se pode negar, entretanto, que mecanismos de obstrução a temas

12 Nesse primeiro momento, a única comissão que trabalhou remotamente foi a “Comissão Mista de acompanhamento da situação fiscal e execução orçamentária das medidas referentes à emergência pública causada pelo coronavírus”.

estranhos à crise sanitária, como a exigência da formação de maiorias para dar acesso ou barrar matérias, conforme apresentado acima, amenizaram esse poder, o que não aconteceu no Senado Federal, cujas informações referentes aos processos realizados se apresentam adiante.

O Sistema de Deliberação Remota do Senado Federal

A adaptação remota do Senado Federal para o período de pandemia foi estabelecida pelo “Ato da Comissão Diretora Nº 7 de 2020, que define o Sistema de Deliberação Remota, e [pela] Instrução Normativa da Secretaria-Geral da Mesa Nº 13 de 2020, a qual dispõe sobre os procedimentos para a apresentação de proposições e documentos legislativos de forma remota, respectivamente” (Brasil, 2020, p. 8)¹³. A adoção de mecanismos digitais ocorreu em dois níveis: um sistema para desenvolvimento das sessões plenárias e outro destinado às votações.

Para as sessões, o Senado, assim como a Câmara dos Deputados, optou por uma versão corporativa do software Zoom Meetings. Além disso, montou-se uma sala de controle dessas sessões, a fim de garantir uma melhor fluidez e organização das reuniões.

No Senado Federal é utilizado um espaço com 6 (seis) estações de trabalho com microfones e webcams que acomodam, além do Presidente, Relator, Secretário e auxiliares. A proximidade desses participantes permite que o Presidente conduza a sessão enquanto seus auxiliares viabilizam o controle dos microfones, a ordem das falas, computem os votos (quando necessário), enquanto outras equipes como a Comunicação faz as transmissões devidas. (Brasil, 2020, p. 10)

Para a votação, o Senado contratou o desenvolvimento de uma extensão para o próprio sistema de votação do plenário da instituição. Por meio dele, a fim de garantir segurança do processo, o(a) parlamentar deve fazer login e votar utilizando os mesmos procedimentos do sistema presencial e, em seguida, finalizar seu voto a partir de reconhecimento biométrico, i.e., validação do procedimento por meio de envio de uma foto do rosto do(a)

13 Ambos os documentos datam de 18 de março de 2020.

Senador(a). Além disso, os Senadores que preferirem votar de forma nominal e aberta na videoconferência também podem fazê-lo, atividade que é registrada pela equipe naquela sala de controle da sessão montada no prédio do Senado, com equipe reduzida, e anotada em planilha para inserção no painel de votação.

Desse modo, percebe-se que o Senado Federal brasileiro teve a mesma agilidade da Câmara dos Deputados no estabelecimento de dispositivos legais acerca dos procedimentos para deliberação e votação remotas da casa, de modo a agilizar o processo de assuntos de importância imprescindível ao combate à pandemia de COVID-19 no país. Deve-se ressaltar, ainda, a publicação de normas e condutas durante as sessões plenárias, instruções elaboradas pelo corpo técnico do Senado para os parlamentares, e estabelecimento de equipe para controle das atividades no momento das reuniões. Percebe-se que, adicionalmente à preocupação com os procedimentos legislativos internos, a Secretaria-Geral do Senado também tornou disponível um manual acerca de cada procedimento para auxiliar outros Legislativos no país e pelo mundo (já que há três versões do material: português, francês e inglês) na implementação de serviços similares, apresentando pontos que vão além dos mecanismos em si.

O funcionamento do Senado Federal durante a pandemia foi um pouco diferente da Câmara dos Deputados, levando em conta, inclusive, suas diferenças regimentais. Em primeiro lugar, não havia previsão de matérias preferenciais a serem deliberadas remotamente, embora houvesse a sinalização de que se deveria lançar mão desse tipo de regime em situações emergenciais, e, em segundo, não havia exigência de apoio mínimo de lideranças para que a matéria entrasse na pauta da Casa (Santos; Gehrson, 2021).

Essa maior liberdade para a inserção de matérias para votação aumentou significativamente o poder da mesa diretora, que passou a conduzir o processo de modo quase autônomo em relação aos demais parlamentares. Esse problema pode ser identificado não necessariamente como algo que surge com a adoção do digital, mas parece mais conectado com a propriedade com que os representantes passaram a utilizar o sistema,

tangenciando procedimentos offline com a justificativa de que não podem ser adaptados para esse novo ambiente de trabalho, como foi o caso do não funcionamento das comissões.

Resultados da adaptação digital do Congresso Nacional

A partir da observação das casas nacionais brasileiras, pode-se concluir que o nível tecnológico adotado por elas é uma característica notável do processo de deliberação remota, observando, além da viabilidade das ferramentas para essa finalidade, a instrução dos parlamentares, a segurança técnica do processo e, sobretudo, a garantia de que esses procedimentos estão de acordo com o regimento de cada Casa e a Constituição Federal, conforme apontado como essencial por Williamson (2020). As características apresentadas, portanto, colocam essas instituições em lugar de destaque no país e no mundo, e, por isso, têm servido de modelo para outros parlamentos mesmo antes da pandemia de COVID-19.

As características digitais das Casas do Congresso Nacional mostram que houve um enorme ganho a partir das adaptações provenientes do estado de emergência para a modernização do parlamento brasileiro, sobretudo, considerando as dificuldades decorrentes da estrutura de decisão dessas instituições, que não as permite avançar tecnologicamente de modo a acompanhar a evolução em tempo real das inovações digitais. A celeridade dos arranjos para o funcionamento de plenários virtuais, então, demonstra a combinação das capacidades digital e administrativa, sobretudo da Câmara dos Deputados, que tinha seu sistema próprio, que permitem respostas rápidas para os processos desenvolvidos remotamente (Peixoto, 2020).

Com exceção das comissões, os procedimentos foram plenamente adaptados para um funcionamento remoto por tempo indeterminado, a fim de que o trabalho do parlamento brasileiro não parasse em meio a uma crise de saúde coletiva que atingiu outras searas. Para além do desenvolvimento tecnológico, vale destacar a preocupação do Senado Federal com a elaboração de um manual, assim como a formação de uma equipe, para auxiliar tanto os parlamentares no manejo inédito de ferramentas digitais

para o trabalho cotidiano, quanto outros legislativos que quisessem se espelhar em seu sistema.

Não se pode deixar de mencionar, por outro lado, deturpações na utilização do digital após esse primeiro momento de emergência. Devido à falta de clareza na permissão de votações remotas e o estado ainda de pandemia, mesmo que todo o trabalho da instituição já tivesse retornado ao regime presencial em 25 de outubro de 2021, a Mesa-diretora da Câmara dos Deputados, na ocasião da COP-26, na Escócia, no início de novembro daquele ano, editou um Ato de mesa a fim de legitimar a votação remota da chamada “PEC dos Precatórios”, proposta que permitiria o pagamento do Auxílio Brasil. Desse modo, os deputados presentes na conferência no Reino Unido poderiam reforçar o quórum e garantir a vitória do Governo¹⁴.

Percebe-se, portanto, que é necessário a partir de agora analisar o que aconteceu com o encerramento do estado de emergência no que diz respeito a: como as casas voltaram ao regime presencial, quais as consequências do encerramento oficial da pandemia para os processos legislativos em âmbito nacional e se/quais alterações permaneceram. Deve-se ressaltar, todavia, que o digital, assim como toda tecnologia (conforme argumenta Stephen Coleman há tempos), não é bom, mau e nem neutro: ele pode ser reapropriado para adquirir novas funções, de modo que não pode ser o único responsável pelas dinâmicas que se estabelecem a partir de seu uso, quando, por vezes, apenas dão maior visibilidade a manobras utilizadas anteriormente dentro do sistema legislativo.

14 Mais informações sobre esse contexto podem ser encontradas na matéria a seguir: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/11/03/mesa-da-camara-publica-ato-para-permitir-que-deputados-em-viagem-oficial-votem-em-plenario.ghtml>

Capítulo 4

A Deliberação Remota nas Assembleias Legislativas Brasileiras¹⁵

Espelhadas no modelo do Congresso Nacional, as Assembleias Legislativas passaram a utilizar, desde a deflagração da pandemia no país, mecanismos digitais para deliberação e votação remotas. Assim, as Assembleias tornam-se casos bastante interessantes, tendo em vista que superaram muitos parlamentos nacionais nesse quesito, em outros momentos. Esse é o caso da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, que possui longa tradição digital, com equipe e iniciativas consolidadas, como sua Escola do Legislativo, e que, em 2016, possuía estrutura digital um pouco mais avançada que o Senado (Braga, Mitozo, Tadra, 2016). Nesse âmbito, é importante compreender como essa e outras instituições se comportaram em relação ao trabalho remoto.

Este capítulo, portanto, concentra-se em uma análise exploratória de como as Assembleias utilizaram-se do digital em seus processos, levando em conta as medidas de distanciamento social adotadas pelos estados em decorrência da pandemia de COVID-19. A partir de análise de conteúdo, apresenta-se um mapeamento das ações para aferir as mesmas variáveis da análise dos parlamentos internacionais, apresentada anteriormente, inserindo-se apenas uma: a assiduidade dos parlamentares às sessões remotas.

Ao contrário de discussões clássicas dentro dos Legislativos, como discutido anteriormente neste livro, digitalizar processos legislativos não é um atraso, nem representa ameaça fatal ao modelo de representação vigente na maioria das democracias. Pelo contrário, muitos legislativos acabaram

15 Uma primeira versão deste texto foi anteriormente publicada na Revista do Legislativo Paranaense (Mitozo, 2020).

tendo ampla vantagem na celeridade de medidas referentes à deflagração da pandemia de COVID-19 (2019-2020) por já estarem há algum tempo se ajustando à realidade de hiperconexão que vivemos.

Análises acerca do caso das Assembleias Legislativas brasileiras mostram que ainda falta maior comprometimento dessas instituições quanto à adoção do digital para a expressão de suas funções, uma vez que ainda haveria problemas básicos, desde mecanismo nativo de busca inoperante a pouco investimento nas funções de fiscalização e educação legislativas (Braga; Mitozo; Tadra, 2016). Entretanto, é necessário atualmente se concentrar no modo como essas Casas têm reagido à maior crise sanitária mundial do século, que afeta diretamente seu trabalho em todas as instâncias, uma vez que é o Legislativo que precisa votar leis que garantam a funcionalidade dos serviços em geral e a preservação da vida, mas que também é composto por pessoas, cujas vidas precisam igualmente de cuidado. É fundamental, portanto, identificar se houve avanços no sentido da digitalização, a fim de garantir a celeridade dos processos legislativos.

No caso brasileiro, especificamente, faz-se necessário analisar como parlamentos em âmbito subnacional têm se utilizado de mecanismos para trabalho parlamentar remoto, a fim de identificar em que nível essas Casas estão em relação ao Congresso Nacional e se houve um processo de regulação ou institucionalização desse modelo, conforme apontado como essencial pelas reflexões de Mitozo (2018), Peixoto (2020) e Williamson (2020).

Identificam-se aqui os modos de adoção dos chamados sistemas deliberativos remotos pelas Assembleias Legislativas a partir da deflagração da pandemia de COVID-19 no Brasil, em 2020, a fim de compreender as características desse processo, o que se desdobra em outros dois objetivos específicos: 1) Depreender características das sessões; 2) Compreender particularidades de adoção e regulação de sistemas de deliberação remota para as atividades legislativas.

A fim de desenvolver a análise proposta, estabeleceu-se como estratégia de coleta uma prospecção realizada a partir da busca de notícias e documentos legais acerca da adoção de sistemas de deliberação remota

pelas Assembleias Legislativas (doravante, ALs). Primeiramente, a busca aconteceu por meio dos próprios websites dos casos em estudo. Adicionalmente, devido às dificuldades encontradas com mecanismos de busca nativos dos websites – problema já identificado por Braga, Mitozo e Tadra (2016) –, decidiu-se coletar, por meio de buscadores comerciais, notícias acerca desse fenômeno.

A partir da coleta de casos, montou-se um banco de dados e desenvolveu-se uma análise de conteúdo que partiu da classificação de cinco variáveis: 1) utilização de plenário virtual; 2) voto remoto; 3) alteração da legislação para regular as atividades; 4) assiduidade dos parlamentares; e 5) nível de sofisticação das ferramentas.

A variável “assiduidade dos parlamentares”, coletada a partir dos dados sobre votações em sessões remotas, foi composta por três categorias:

- a) Alta – mais de 90% dos parlamentares presentes às sessões remotas.
- b) Média – entre 89% e 60% dos parlamentares presentes às sessões remotas.
- c) Baixa – menos de 60% de frequência.

Análise

Ao analisar o material empírico, constata-se que todas as ALs acabaram por utilizar, em alguma fase do período de pandemia, mecanismos para deliberação e votação remotas. Do mesmo modo, todas elas se utilizaram de ferramentas digitais, o que torna o Brasil um caso peculiar, tendo em vista que esse é um avanço que não ocorreu em alguns parlamentos nacionais pelo mundo que adotaram ferramentas diversas para votação de forma remota (cf. capítulo 2) (cinco parlamentos utilizaram-se de mecanismos analógicos para votação remota: República Democrática do Congo, Irlanda, Filipinas, Romênia e República Unida da Tanzânia).

Tabela 1 – Características de utilização de reuniões remotas pelos parlamentos

Plenário digital	Voto remoto	Dispositivos legais
26	26	19

Fonte: Mitozo (2020).

Conforme mostra a Tabela 1, acima, todas as ALs reuniram-se e votaram por vias digitais durante o período da pandemia, mesmo que temporariamente. Entretanto, o estabelecimento de dispositivos legais que garantissem a validade de votação em sessões plenárias remotas, por meio de atos de Mesa, Resoluções, Decretos ou mesmo Projetos de Emenda Constitucional, não foi uma preocupação central para as Casas de Leis de sete estados: Acre, Amapá, Santa Catarina, Minas Gerais, Paraíba, Piauí e Roraima. Isso não significa dizer que nenhum tipo de arranjo foi feito a fim de possibilitar os trabalhos remotos, mas eles consistiram em acordos entre lideranças na Casa e a Mesa Diretora e, normalmente, permitiam apenas a realização de sessões plenárias extraordinárias e/ou concentradas em assuntos contidos na pauta de medidas relacionadas à pandemia de COVID-19.

Qualitativamente, pode-se observar, ainda, que nem todas as Casas Legislativas analisadas, sobretudo aquelas com legislação frouxa em relação ao trabalho parlamentar remoto, adotaram as sessões remotas plenamente ou durante todo o período de isolamento social. A Assembleia Legislativa de Santa Catarina (ALESC), por exemplo, funcionou em modo remoto apenas durante o mês de abril, seguindo o movimento adotado pelo Estado, que, em maio, já realizava o processo de reabertura das atividades comerciais. Todavia, em julho de 2020, a Alesc retomou o uso de sessões remotas em formato híbrido, provavelmente devido ao aumento do contágio pela doença no Estado. Uma surpresa nessa lista é a ALMG, que sempre apresentou altos níveis de digitalização, mas não adotou de forma plena as sessões remotas (ocorreram sempre em caráter híbrido). Além disso, essa AL não sustentou as sessões digitais híbridas durante todo o período de pandemia, apesar do estado de calamidade pública declarado em Minas Gerais.

Levando em consideração a celeridade com que cada AL estabeleceu o trabalho parlamentar remoto, percebe-se que a larga maioria delas iniciou os trabalhos ainda em março, com sessões remotas acontecendo com uma semana ou menos de diferença em relação ao Congresso Nacional. Esse foi o caso da ALECE (Ceará), que teve sua primeira reunião

no plenário virtual (após teste dia 19 de março, em que foi aprovado o ato de Mesa que estabelecia a regulamentação das sessões remotas) dia 20 de março, apenas dois dias depois das reuniões do Legislativo em âmbito nacional (18 de março); e da ALEP (Paraná), que iniciou os trabalhos parlamentares remotos no dia 23 de março. Por outro lado, cinco ALs começaram suas atividades remotas apenas em abril (Legislativos de Mato Grosso do Sul, Pará, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e Sergipe).

Quanto à assiduidade dos parlamentares às sessões, seguindo o movimento do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, constata-se que essa foi uma característica bastante positiva das ALs, uma vez que os deputados participaram massivamente das reuniões e votações remotas, como apresenta a Tabela 2, a seguir.

Tabela 2 – Distribuição quanto ao nível de assiduidade dos parlamentares nas reuniões

Alta	Média
21	4

Fonte: Mitozo (2020).

Conforme exposto na seção metodológica desse artigo, considerou-se um volume alto de participação apenas acima de 89% devido à opção por uma observação comparativa. Desse modo, uma vez que a média das Casas foi bastante alta (86%), decidiu-se por considerar médio (ou seja, na média, de fato) o comparecimento de menos de 90% dos deputados às sessões remotas. Não houve, portanto, nenhuma ocorrência de baixa presença dos parlamentares, isto é, abaixo de 60%, mesmo nos parlamentos que adotaram sistemas híbridos.

Dentre as quatro Casas de Leis que tiveram participação média dos deputados nas sessões remotas, podem-se incluir as ALs de Amapá, Minas Gerais, Pará e Piauí, que apresentaram algumas sessões com quórum equivalente a menos de 90% dos parlamentares. Vale ressaltar que o caso de Minas Gerais pode ser explicado pela adoção de um sistema híbrido, com muitos deputados comparecendo ao plenário da ALMG em dias de sessão.

Não foi possível, por ora, encontrar informações nesse sentido quanto à Assembleia Legislativa de Santa Catarina, que adotou por pouco tempo a estratégia de sessões remotas, como mencionado anteriormente nesta

análise, dados que serão atualizados futuramente na pesquisa, a partir de entrevistas com consultores da referida Casa Legislativa¹⁶. Isso justifica que a soma de ALs contabilizadas no quadro anterior (Quadro 2) seja igual a 25.

Além dessas disparidades, olhando mais de perto cada ocorrência, vale destacar que o fato de realizarem voto remoto não significou paridade tecnológica entre todas as 26 ALs, conforme se pode inferir a partir dos resultados apresentados na Tabela 3, a seguir.

Tabela 3 – Distribuição quanto ao nível de sofisticação das ferramentas para voto

Alto	Médio
10=	16

Fonte: Mitozo (2020).

Tendo sido consideradas detentoras de alto nível de sofisticação no sistema de votação remota aquelas ALs que desenvolveram aplicações mais robustas, com uso de biometria ou de dois passos para verificação do voto dado por um(a) deputado(a), devem-se destacar que nove ALs tiveram sistema próprio, desenvolvido por suas equipes nativas de tecnologias digitais (Bahia, Ceará, Espírito Santo, Minas Gerais, Mato Grosso, Pará, Pernambuco, Paraná, Rio Grande do Norte) e uma delas replicou o sistema de deliberação remota do Senado Federal (Goiás)¹⁷.

Dentre as 16 ALs com uso de tecnologia considerada de média sofisticação, o voto foi realizado de maneira verbal ou gestual durante a própria videoconferência da sessão ou, como no caso do parlamento do Mato Grosso do Sul, por meio do *WhatsApp*, serviço de trocas instantâneas de mensagens por celular (*Mobile Instant Messaging Service*).

Combinando as características “aprovação de dispositivos legais para regulamentar o trabalho parlamentar remoto”, “alto nível de sofisticação de ferramentas” e “alta assiduidade dos parlamentares às sessões remotas”,

16 Estes resultados são de uma pesquisa em andamento desenvolvida pela autora do texto.

17 Sobre esse caso, vale mencionar os procedimentos do Senado Federal: o(a) parlamentar deve fazer login e votar utilizando os mesmos procedimentos do sistema presencial e, em seguida, finalizar seu voto a partir de reconhecimento biométrico no aplicativo, i.e., validação do procedimento por meio de envio de uma foto do rosto do(a) Senador(a) (Brasil, 2020).

chega-se a oito Legislativos que atenderam a todos esses critérios, podendo ser classificados como modelo de gestão digital parlamentar no período de pandemia, a saber: as ALs de Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Pernambuco, Paraná e Rio Grande do Norte.

A partir dos resultados obtidos pela análise de características dos sistemas de deliberação remota das ALs brasileiras, pode-se constatar que essas Casas, de modo geral, seguiram o exemplo do Congresso Nacional e aderiram ao trabalho parlamentar por meio de ferramentas digitais. Essa adoção não significou, todavia, uma homogeneidade nos modos de utilização das ferramentas on-line para o trabalho legislativo. De toda forma, não se pode desconsiderar o Brasil como um caso coeso e avançado de desenvolvimento digital para parlamentos mais abertos, tendo em vista que as ALs apresentaram melhor desempenho que muitos parlamentos nacionais.

Observando-se a classificação em relação ao uso do digital para expressar suas funções, realizada em Braga, Mitozo e Tadra (2016), pode-se observar que algumas ALs mudaram completamente suas posições em relação ao reforço de suas funções on-line. A ALEP (Paraná), por exemplo, que apresentou desempenho mediano quanto à digitalização de suas atividades a fim de desempenhar suas funções ao alcance dos olhos dos cidadãos mesmo em ambiente on-line, foi uma das mais ágeis na adoção de um sistema robusto para as sessões e votações legislativas durante a pandemia. Do mesmo modo, a ALES deu um salto digital nos últimos anos, seguindo as ações do Governo do Estado, com vasta tradição digital para *open government*, pois tinha um dos piores desempenhos digitais, conforme dados de Braga et al. (2016), mas figurou entre os oito legislativos com melhor avaliação quanto às variáveis analisadas pela pesquisa aqui apresentada.

Por outro lado, a ALESC estava no primeiro quartil dos legislativos estaduais e nacional, com índice de expressão de sua função de representação em ambiente on-line bastante próximo daqueles da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, mas foi uma das ALs com pior desempenho em relação à adoção de um sistema de deliberação remota, pois não fez alterações legislativas, nem adotou plenamente a modalidade remota, o que

ocorreu durante período bastante limitado. Além disso, pode-se dizer que há problemas básicos com o mecanismo nativo de busca do *website* da Casa catarinense, pois não foi fácil encontrar as informações necessárias à coleta de dados, assim como algumas delas não puderam mesmo ser localizadas.

A capacidade digital de algumas ALs permitiu, naturalmente, que houvesse agilidade no desenvolvimento e na aplicação de ferramentas próprias para dar continuidade ao trabalho parlamentar em tempos de distanciamento social. Esse foi o caso da AL do Espírito Santo, que deu continuidade a seu recente sistema digital de transparência legislativa, o Ales digital, e o transformou no mecanismo que abrigou o sistema de deliberação remota da Casa; e da AL paraense, que adaptou o sistema SISVOTO, utilizado no plenário físico, para as votações remotas.

A formalização por meio de dispositivos legais do uso de sistemas remotos para deliberação e voto nos parlamentos é um dos fatores necessários apontados pela literatura há algum tempo (Mitozo, 2018; Peixoto, 2020), pois nem sempre ser digitalmente capacitadas leva instituições do Estado a passarem de maneira rápida e sem dificuldades para processos *on-line*. As estruturas próprias dos Legislativos, assim como o tempo que se leva para estabelecer mudanças nessas instituições constituem-se obstáculos a essa digitalização, já que parlamentos não possuem um poder interno centralizado, que toma decisões. Pelo contrário, eles são espaços de tomadas de decisão coletivas e, desse modo, possuem ritmo próprio, que não segue o desenvolvimento de novas tecnologias, criadas todos os dias.

Nesse contexto de tomada de decisão, deve-se destacar o caso da ALMG, que não pôde se utilizar de toda a sua capacidade digital para o funcionamento das atividades legislativas. Uma das explicações encontradas para esse fenômeno, a partir de contato com servidores da ALMG, foi que havia um sistema plenamente digital, mas muitos parlamentares decidiram permanecer comparecendo à Casa, em um movimento de negacionismo da pandemia, de modo que a mesa diretora teve de permitir a adoção de sistema híbrido, mesmo que a Casa possuísse todas as ferramentas para um Plenário totalmente digital.

Seguindo os resultados referentes aos parlamentos nacionais em

outro âmbito desta pesquisa, as ALs passaram a adotar mecanismos on-line para reuniões, sessões plenárias ou comissões, e poucas delas para audiências públicas, a maioria delas cumprindo pelo menos um dos quesitos estabelecidos por Williamson (2020): a capacidade de viabilizar sistemas acessíveis aos parlamentares. Entretanto, devem-se fazer ressalvas aos demais – segurança confiabilidade e possibilidade de auditar o processo –, que só foram totalmente cumpridos por 10 Casas de Leis analisadas, enquanto as restantes realizaram votações de forma mais mecânica ou por meio de ferramentas menos seguras, como mensagens de texto no aplicativo proprietário WhatsApp. Além disso, com raras exceções (7 ALs), os parlamentos não avançaram em ações para institucionalizar, em alguma medida, os sistemas de deliberação remota.

Vale ressaltar, por fim, mas não menos importante, que a utilização das plataformas digitais tem sido, pela primeira vez, realizada diretamente pelos parlamentares e não por seus assessores ou pelos consultores técnicos das Casas Legislativas. Esse é um avanço significativo, pois pode desenvolver nas legislaturas um receio menor por parte dos deputados em relação à adoção do digital em suas atividades. Da mesma maneira que esses parlamentares passaram a se inserir mais nas redes sociais digitais, por exemplo, para fazer campanha ou realizar accountability de suas atividades enquanto representantes, essa nova utilização, em modalidade institucional, pode contribuir para que eles também vejam essa digitalização das Casas de Leis como um reforço aos valores democráticos e, por conseguinte, à legitimidade de sua representação e maior credibilidade nela por parte da sociedade, e não o contrário.

Todas essas atividades acabaram por inspirar também as Câmaras Municipais¹⁸, embora algumas delas, como aquela da cidade de São Paulo,

18 Segundo dados da Fenalegis, em 10 de junho de 2020, 89 Câmaras Municipais, dentre as 5.568 no Brasil, utilizaram-se de recursos digitais para dar celeridade a processos legislativos. Esses dados precisam, entretanto, ser coletados com maior atenção e atualidade, tendo em vista, especialmente, a interiorização da pandemia no país e a necessidade de muitas Câmaras que, até então, não tinham realizado Sessão Ordinária no plenário (em pequenos municípios, as sessões podem ocorrer até com um intervalo de um a dois meses).

Legislativos online na pandemia: práticas e lições de tempos de emergência

já tenham evoluído a ponto de desenvolverem projetos de inovação digital para processos legislativos durante esse período de pandemia. Desse modo, no capítulo a seguir, apresentam-se alguns resultados de pesquisa acerca dessas instituições.

Capítulo 5

A digitalização das ações dos Legislativos como uma questão de democracia e desigualdades: O caso das Câmaras Municipais brasileiras¹⁹

Isabele Batista Mitozo

Michele Goulart Massuchin²⁰

Paula Andressa Oliveira²¹

Boa parte dos estudos na área de Parlamento Digital tem se dedicado a análise em nível nacional, o que tem causado uma certa distorção na visão que se tem do estado de adoção de ferramentas online pelas instituições legislativas. Essa percepção fica ainda mais prejudicada quando se observa o caso brasileiro “por cima”, o que nos leva à conclusão de que somos referência mundial no referido quesito. Todavia, a realidade em nível federal nem sempre se expressa nos demais níveis, uma vez que

19 Este capítulo é uma adaptação do artigo “As ações digitais das Câmaras Municipais na pandemia de COVID-19: um estudo de caso de Belém, Curitiba, Goiânia, Salvador e São Paulo”, apresentado na XI Jornada de Pesquisa e Extensão da Câmara dos Deputados, 5 a 9 de julho de 2021.

20 Professora e pesquisadora dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação e em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Doutora em Ciência Política (UFSCar).

21 Doutoranda e Mestra pelo Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal do Paraná (UFPR).

não há paridade na distribuição de recursos financeiros e humanos para investimento em inovações democráticas por meio do digital, assim como a disposição de cada gestão regional ou local de cada legislativo para digitalização de suas atividades não é a mesma, nem sofre os mesmos constrangimentos que o Congresso Nacional.

Faz-se necessário, portanto, discutir as disparidades implicadas nesse processo, sobretudo em nível municipal, de modo que este capítulo analisa o caso das Câmaras Municipais brasileiras, ainda pouco estudadas, o que tem causado uma distorção da percepção acerca do processo brasileiro de digitalização legislativa. Para analisar esse fenômeno em nível local, a pesquisa analisou, no ano de 2020: (1) a utilização dos websites para divulgação de ações sobre a pandemia; (2) os perfis oficiais das casas nas redes Facebook, Instagram, Twitter e YouTube e o foco na COVID-19 em suas publicações; e (3) os Sistemas de Deliberação Remota adotados. A análise considera uma Câmara Municipal de cada região do país, a saber: Belém (N), Curitiba (S), Goiânia (CO), Salvador (NE), São Paulo (SE).

O uso do digital em nível municipal

Muitas são as vantagens que os parlamentos podem obter a partir da utilização da internet para a modernização de processos internos, especialmente quanto à ampliação do engajamento público e da transparência (Braga; Mitozo; Tadra, 2016). As mudanças que essa nova dinâmica acarreta podem ajudar a reduzir a distância entre mandantes e mandatários, a partir de um melhor entendimento que os cidadãos podem ter acerca do funcionamento dos parlamentos (Leston-Bandeira, 2012), uma das estratégias que buscam aperfeiçoar o relacionamento entre Legislativo e sociedade (Bernardes, 2010).

Em âmbito local, a comunicação e a divulgação das ações digitais nos Legislativos são ainda mais importantes, pois, enquanto os vereadores são vistos como o resultado das escolhas dos eleitores em meio às regras dos sistemas eleitoral e partidário, as Câmaras Municipais enfrentam descrédito e são lembradas como lugar de negociações clientelistas e manutenção de redutos (Silva; Christopoulos, 2013).

O uso do digital, neste sentido, é relevante para proporcionar ganhos democráticos, além de auxiliar na visibilidade e na construção da imagem política institucional. De modo geral, isso acontece especialmente no Poder Executivo, mas o Legislativo, essencial para a sustentação do sistema democrático, também busca acompanhar o desenvolvimento das tecnologias, criando estratégias similares de comunicação e contato com os cidadãos.

Instituições públicas em geral fazem o uso do digital para tentar garantir a efetividade da comunicação pública. Utilizam-se desses mecanismos para estarem mais presentes na vida dos seus representados, a exemplo do caso da Prefeitura de Curitiba, observado por Prudêncio e Klenk (2016). No caso dos parlamentos, também há um aumento significativo de reflexões sobre seu desenvolvimento de ações digitais, sobretudo, em nível federal e estadual, justificado pelas diversas iniciativas e pelo avanço dos canais de participação (Bernardes; Leston-Bandeira, 2016; Faria, 2012; Mitozo, 2020), ficando claro que, em diversas instâncias, o Legislativo trabalha para tornar suas plataformas digitais mecanismos que contribuam para o aumento da visibilidade.

Em nível local, entretanto, ainda há pouca capilaridade das ações digitais nos Legislativos. Embora as ferramentas de comunicação digital estejam disponíveis para todas as instituições nas esferas municipais, nem sempre estas são utilizadas pelas equipes de comunicação como forma de distribuir informação sobre a gestão, indicando um subaproveitamento da comunicação digital, sobretudo dos websites (Comel, 2021). O estudo de Comel (2021), ao analisar como os websites das prefeituras municipais contribuem com a transparência não obrigatória, aquela que se dá com auxílio da comunicação cotidiana e não necessariamente pelo portal da transparência, mostra, portanto, que as deficiências em nível local vão para além dos Legislativos.

Costa (2021), trazendo uma análise sobre os Legislativos municipais, nota disparidades da mesma forma que o trabalho supracitado, especialmente no que diz respeito ao baixo índice de transparência encontrado no nível subnacional, o que dificulta a apropriação por parte dos informediários (como é o caso de jornalistas, por exemplo). Na perspectiva

da autora, ainda é necessária uma "expansão das ações de transparência e dados abertos para as casas subnacionais brasileiras" (Costa, 2021, p.128), sendo que a estrutura das casas foi considerada como variável explicativa para compreender as diferenças visualizadas.

As redes sociais parecem mecanismos cuja dinâmica de uso é facilitada, mas ainda não são bastante adotadas pelos legislativos locais. Oliveira (2019), em mapeamento realizado no Paraná, mostra que, dos 399 municípios, apenas 130 possuíam perfis ativos no Facebook em 2019, o que equivale a um terço das casas legislativas naquele estado. O cenário da pandemia, no entanto, alterou um pouco a estatística: no final de 2020, 178 municípios tinham perfil na rede, alcançando 44% do total.

Braga e Wisse (2021) comparam os níveis nacional/estadual e municipal e encontram diferenças consideráveis nos próprios websites que já estariam, em tese, mais consolidados. A análise, realizada durante a pandemia, evidencia essas discrepâncias tanto na intensidade de uso das redes sociais quanto na apropriação dos legislativos em relação às possibilidades de atividades remotas e inclusão de material nos websites. Ou seja, nem mesmo em um momento de expansão da digitalização imposta pelo contexto é possível encontrar paridade entre as iniciativas dos diferentes Legislativos, o que se percebe pelo panorama acerca do uso do digital em 2020 por parlamentos em outros níveis, apresentado a seguir.

O contexto da pandemia de COVID-19

A utilização de ferramentas digitais pelas instituições parlamentares foi uma ação que se tornou mais popular durante a pandemia, devido às medidas de isolamento social adotadas pelos países como contenção de contágio pelo vírus. Percebe-se, entretanto, que ainda há resistência e/ou falta de preparação das casas legislativas pelo mundo em relação à adoção de ferramentas digitais em seus processos, conforme se apresentou em capítulos anteriores.

Enquanto os parlamentos da esfera estadual e federal do Brasil recorreram às tecnologias para implementarem ações que contribuam para o enfrentamento da pandemia, nos municípios há dificuldades

A digitalização das ações dos Legislativos como uma questão de democracia e desigualdades

de implementação das próprias sessões das Câmaras, com transmissões online precárias e menor nível de profissionalismo no desenvolvimento de tais estratégias que se encaixam em mecanismos de maior transparência (Massuchin; Oliveira, 2020). É necessário, portanto, perceber não apenas as boas práticas e tomá-las como modelos, mas também as diferenças contidas nesta premissa da digitalização do Legislativo.

Estratégias metodológicas

O estudo que se apresenta é exploratório e objetiva identificar as características do trabalho remoto relacionado à pandemia de COVID-19 desenvolvido pelas Câmaras Municipais de cinco capitais brasileiras: Belém, Curitiba, Goiânia, Salvador e São Paulo. Elas correspondem aos Legislativos das capitais mais populosas de cada região do país, instâncias do Legislativo sobre as quais há ainda pouca investigação, sobretudo quando se trata do uso do digital. O recorte é o primeiro ano de pandemia, 2020, quando as casas em nível nacional e estadual declararam o estabelecimento de trabalho remoto, inclusive para o corpo político, exigindo-se mudanças nas sessões e na organização interna das instituições.

Os dados recolhidos e analisados podem contribuir com a discussão acerca das desigualdades de digitalização e de como o Brasil vive uma realidade em nível nacional e uma ficção, ao mesmo tempo, quando se trata do nível local, quanto à adoção de práticas digitais pelos parlamentos.

Desse modo, primeiramente, realizou-se um mapeamento das ações digitais das cinco casas em 2020 quanto ao uso dos websites das Câmaras. A fim de analisar este espaço, coletaram-se os dados tanto a partir deles, quanto de documentos e notícias referentes à atuação das casas de leis no contexto da COVID-19. Observou-se, portanto, se os websites²² possuíam abas específicas para notícias e ações sobre a pandemia, se havia notícias acerca das sessões remotas ou das demais ações dessas casas em relação à referida crise, entre outros pontos observados.

22 Sites analisados: Belém: <https://www.cmb.pa.gov.br/>; Curitiba: <https://www.curitiba.pr.leg.br/>; Goiânia: <https://www.goiania.go.leg.br/>; Salvador: <http://www.cms.ba.gov.br/>; São Paulo: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/>

Legislativos online na pandemia: práticas e lições de tempos de emergência

Para analisar os Sistemas de Deliberação Remota, adotou-se a metodologia utilizada por Mitozo (2020), em seu mapeamento e análise dos Legislativos brasileiros em âmbito nacional, visto que se tornou inviável a busca pela assiduidade dos vereadores às sessões.

A análise constatou a utilização de sessões remotas, mas com formatos e níveis de sofisticação diferentes (vide Tabela 1, abaixo) no que diz respeito à presença dos distintos elementos adicionados ao seu funcionamento.

Tabela 1 - Características do trabalho remoto das Câmaras

Câmara	Plenário digital	Voto remoto	Dispositivos legais	Sofisticação
Belém	Sim	Sim	Sim	Média
Curitiba	Sim	Sim	Sim	Alta
Goiânia	Sim	Sim	Não	Média
Salvador	Híbrido	Sim	Não	Média
São Paulo	Sim	Sim	Sim	Alta

Fonte: Elaboração das autoras.

Pode-se constatar que a Câmara Municipal de Belém adotou, a partir de 07 de abril de 2020, a realização de “Sessões Virtuais”, regulamentadas pela Resolução 010/2020, de 07 de abril daquele ano. Foi utilizado para essas sessões o aplicativo Zoom Meetings, por meio do qual também eram realizadas as votações e a aferição da frequência dos vereadores, verbalmente. Isso mostra que, apesar de totalmente digital, houve uma sofisticação média dessas ferramentas, uma vez que não houve uso de senhas ou conferência biométrica para o voto de cada parlamentar.

A Câmara Municipal de Curitiba investiu em ações digitais, o que vinha acontecendo pouco antes, mas foi acelerado a partir da deflagração da pandemia no Brasil e adoção necessária de sessões remotas. O Ato da Mesa 03/2020 instaurou o Sistema de Deliberação Remota, que consistia tanto na utilização de programa de videoconferência para os debates quanto de um aplicativo, em que se coletava a frequência dos vereadores e por meio do qual eles votavam remotamente. O sistema foi contratado de uma empresa e contava com biometria, garantindo maior segurança do voto realizado por cada vereador.

Em Goiânia, a Câmara aprovou a utilização de sessões remotas com votação a partir de ofício de um dos vereadores, em 24 de março de 2020, que resultou um acordo entre parlamentares, não havendo, portanto, alteração ou adendo para o regimento vigente naquele Legislativo. Apenas a partir da metade de abril daquele ano, após a parada dos trabalhos por quase um mês e meio após a decretação de pandemia no país, a referida Câmara passou a realizar sessões remotas por meio de videoconferência e, assim como o Legislativo de Belém, utilizou-se dessas sessões para realizar nominalmente a chamada e as votações.

A Câmara de Salvador adotou sessões híbridas somente após quase um mês de suspensão total das sessões, decidida no plenário em 18/03/2020, permitindo o trabalho remoto apenas para vereadores no grupo de risco ou com sintomas da doença. Não houve mudanças legais no regimento para legalizar as sessões, nem qualquer documento que regulamentasse as sessões virtuais. Os parlamentares em casa participavam por meio de videoconferência e votavam nominalmente por esse dispositivo.

Quanto a São Paulo, a Câmara da cidade já possuía investimento anterior à pandemia em mecanismos online, inclusive no desenvolvimento de um plenário virtual em vigor desde maio de 2019²³. A instituição possuía, portanto, um sistema sofisticado de deliberação remota, tendo legalizado esse procedimento para reuniões plenárias na Resolução da CMSP nº 3, de 17 de março de 2020. As sessões passaram a acontecer remotamente a partir de 25 de março, com votações realizadas por meio de aplicativo conectado ao sistema da casa.

Vale ressaltar que, quanto à sofisticação das ferramentas, nenhum Legislativo utilizou recursos analógicos, o que é uma característica positiva, que tenta acompanhar as casas de leis em nível nacional e estadual, que adotaram apenas mecanismos digitais para os trabalhos remotos (Mitozo, 2020). Esse é um ponto importante, tendo em vista que alguns parlamen-

23 Originalmente, a plataforma era usada “para a votação de projetos de menor impacto, como homenagens, denominações de logradouros e datas comemorativas”. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/blog/em-sessao-virtual-camara-aprova-pl-que-libera-recursos-municipais-para-combater-coronavirus/>. Acesso: 12 abr. 2021.

tos pelo mundo, como a Irlanda e a República Democrática do Congo, não adotaram o digital, realizando votação remota por meio de SMS e ligação telefônica (Williamson, 2020).

Websites

Os websites são espaços consolidados na relação entre órgãos públicos e cidadãos (CETIC, 2020) e, por isso, busca-se entender como estes espaços são usados ao longo da pandemia. Comparando os casos analisados, Goiânia e Belém apresentaram o pior desempenho entre as Câmaras Municipais observadas e isso se deve tanto pela ausência de conteúdo sobre o assunto quanto pela dificuldade de encontrar as informações.

De forma direcionada, o portal da Câmara de Goiânia possui apenas um banner informando sobre a prevenção do vírus, na página inicial. Ao clicar no link, vê-se uma peça simples (em pdf.), sem qualquer informação aprofundada e atualizada sobre a situação, seja no âmbito nacional ou mesmo local. Em relação à atuação do Legislativo, é necessário fazer uma longa busca até encontrar as medidas que a instituição tomou durante o primeiro ano da crise. No website, não há um espaço específico para publicações e arquivamento das sessões remotas ou demais ações da casa, como medidas específicas, leis aprovadas etc. As notícias acerca da crise sanitária estão distribuídas aleatoriamente entre as demais publicações.

Após buscar notícias em meio a tantas outras, encontra-se material disponível, a exemplo de notícia sobre a realização de audiência pública virtual sobre Plano Diretor²⁴ ou da inauguração de sessões virtuais pelo parlamento²⁵. Isto é possível na aba de pesquisa do site, com palavras-chaves relacionadas ao assunto (coronavírus, COVID-19, pandemia, por exemplo). Os resultados mostram o lançamento de gabinete virtual por uma parlamentar e a suspensão de atividades presenciais também, o que denota

²⁴ Disponível em:

<https://www.goiania.go.leg.br/sala-de-imprensa/noticias/realizada-audiencia-publica-virtual-sobre-o-novo-plano-diretor-1>. Acesso: 11 abr. 2021.

²⁵ Disponível em: <https://www.goiania.go.leg.br/sala-de-imprensa/noticias/ccj-inaugura-sessoes-virtuais-na-camara-de-goiania-1/>. Acesso: 11 abr. 2021.

algum tipo de atividade voltada à pandemia. Há exemplos de audiências públicas para debater problemas na saúde pública durante a pandemia e tratamento para COVID-19, no entanto são ações que só aparecem a partir de busca na página. Assim, pode-se afirmar um subaproveitamento da ferramenta, uma vez que há ações da Casa Legislativa, mas com divulgação precária, sem explorar a primeira página e locais específicos que pudessem reunir a atuação da Câmara e as mudanças em seu cotidiano.

Na Câmara de Belém, não há espaço específico para abordar a pandemia. O foco está nas notícias sobre o enfrentamento à crise, mas em menor grau comparativamente aos demais parlamentos analisados. Ademais, no mesmo modelo de Goiânia, os atos estão dispersos juntamente com outras divulgações cotidianas. Conforme busca no website, por meio de palavras-chave como coronavírus, covid, sessões remotas, plenário virtual e sistema remoto, as notícias relacionadas à COVID-19 são sobre o debate em relação às medidas de enfrentamento ao vírus²⁶ e volta de atividades semipresenciais²⁷, mas sem espaço próprio no site, o que torna invisível a atuação da casa.

No caso da Câmara de Salvador, não há qualquer menção explícita na primeira página sobre as ações da instituição durante a pandemia. A única forma de encontrar informações é pela busca no site dos termos COVID-19, pandemia e coronavírus. Uma característica das publicações, no entanto, é de notícias focadas nos vereadores e menos em ações efetivas da instituição, como se pode exemplificar pela notícia "Odiosvaldo elogia inauguração de unidade de saúde em Itapuã", publicada em abril de 2020. Há alguns poucos casos de divulgação de audiências públicas relacionadas ao contexto da pandemia e da proposição de projetos, tais como isenção de IPTU. Porém, não há qualquer organização do site para que essas decisões sejam reunidas para os cidadãos.

A Câmara de Curitiba, por outro lado, disponibiliza no portal da

26 Disponível em: <https://www.cmb.pa.gov.br/vereadores-debatem-sobre-as-medidas-de-enfrentamento-ao-coronavirus-na-capital/>. Acesso: 11 abr. 2021.

27 Disponível em: <https://www.cmb.pa.gov.br/cmb-retorna-com-as-atividades-semi-presenciais/>. Acesso: 11 abr. 2021.

instituição um espaço específico para notícias relacionadas à pandemia de COVID-19²⁸ e isso diferencia sua atuação em relação às demais citadas. O acesso é fácil e simples, bastando clicar em um banner no espaço superior do site – com muito efeito – logo na abertura. Na página direcionada, o campo inicial traz um resumo sobre as ações do parlamento durante a pandemia, passando pela questão de investimentos para o funcionamento das sessões plenárias e comissões virtuais, até sobre as proposições relacionadas à crise sanitária. Ao lado, há dois vídeos com notícias sobre a atuação da casa no período. No meio da página, são disponibilizados dados sobre a produção da Câmara. O espaço – apresentado por meio de ícones/inserts – menciona de forma dinâmica os números atualizados de sessões plenárias remotas, reuniões de comissões, valores economizados pelo parlamento, projetos de lei e requerimentos à prefeitura.

Na sequência, na mesma página, apresentam-se os esforços do parlamento em um campo com notícias relacionadas ao trabalho da Câmara no enfrentamento da COVID-19. O campo é dividido em seis subcategorias: 1) monitoramento da situação em Curitiba, a exemplo da prorrogação da bandeira laranja no município. 2) matérias sobre combate ao contágio em âmbito interno, como a inserção do teletrabalho para os servidores; 3) publicações sobre a articulação do parlamento com a sociedade civil, comum aos debates e proposições sobre a volta às aulas presenciais; 4) publicações sobre trabalho parlamentar geral; 5) esforços para retomada da economia no contexto da pandemia, como projetos de lei que preveem a isenção de impostos; 6) matérias com homenagens às vítimas da pandemia. No final da página, há um campo em que é possível acompanhar os atos administrativos e despesas relacionadas ao período e um link para todas as notícias sobre a pandemia.

Similar a Curitiba, o site da Câmara de São Paulo também possui espaços específicos para identificar ações institucionais ao longo da pandemia. Embora com menor destaque, na primeira página há dois banners: um sobre normas legais e outro sobre medidas administrativas sobre

28 Disponível em: <https://www.curitiba.pr.leg.br/institucional/combate-a-covid-19>. Acesso: 12 abr. 2021.

a COVID-19. O acesso para uma nova página indica todos os decretos do período, sobre vacinação, retorno às aulas etc. São mais de 100 itens em ordem cronológica, no caso de normas legais. Já no caso do banner sobre medidas administrativas, a página é bastante completa.

A página inicial tem um breve texto explicando a atuação e a preocupação da instituição com o contexto, mostrando que as atividades passaram a ser remotas. Há também preocupação em indicar as mudanças ocorridas ao longo da crise por meio de uma linha do tempo com os principais atos da mesa diretora. Todos os atos citados na linha do tempo sobre as decisões da instituição também estão disponíveis. Na sequência, o texto indica as ações modificadas com a pandemia: Transmissões de todas as atividades legislativas pela TV Câmara e Redes Sociais como o YouTube, Facebook e Twitter; Jornal da Câmara com edição diária desenvolvida remotamente, cobertura cotidiana das Atividades Legislativas através do Portal da Câmara e Redes Sociais, newsletter Boletim Covid-19 e audiências virtuais. Por fim, ressalta-se a criação do hotsite "Coronavírus - Combate a COVID-19"²⁹. Há, ainda, dois vídeos explicativos sobre o que se denominam como fase um e fase dois das ações da Câmara para a retomada gradual das atividades presenciais. As medidas de austeridade também foram consideradas pela Câmara e divulgadas neste espaço.

O ponto que mais diferencia SP do caso de Curitiba é a criação de um site específico com informações oficiais e verificadas sobre as ações propostas pelos vereadores, que, a partir de diversos projetos de lei, têm ajudado no combate à pandemia. O objetivo é combater a desinformação e, por isso, essas informações são organizadas em site específico. A primeira página do site, além dos menus, traz lista organizada de notícias sobre a COVID-19 que envolviam o parlamento e links para alguns comitês³⁰. Esse é o caso da notícia "Câmara de SP aprova liberação de mais R\$ 10 mi contra o coronavírus". O hotsite repete algumas informações que estavam no site da Câmara, como os decretos organizados na aba legislação. Na aba

29 Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/coronavirus/acoes-da-camara-no-combate-ao-covid-19/>. Acesso: 12/04/2021.

30 Embora haja links, eles levam a uma página não encontrada.

sobre dúvidas, por outro lado, há dicas de como evitar contágio, sintomas e demais informações sobre a doença. Há também um espaço para dicas, com link sobre como ir a museus sem sair de casa, como se prevenir no transporte público, organização do tempo e saúde mental.

Chama a atenção, ainda, haver conteúdos para serem compartilhados, inclusive via WhatsApp. São produções de *cards* e artes, além de podcasts da webrádio da Câmara. Por último, foram criados dois menus: um sobre a vacinação com notícias específicas da campanha e outro sobre a renda básica, com notícias e calendário.

No geral, percebe-se que há um entrave de entrada para chegar às informações sobre as ações da pandemia, que é o próprio mecanismo de busca dos websites. Isso acontece em muitas Assembleias Legislativas (Braga; Mitozo; Tadra, 2016), e se repete na maioria dos casos aqui analisados.

A partir dos achados deste trabalho, comparados àqueles de pesquisas que analisaram outros parlamentos (Braga; Wisse, 2021; Faria, 2012; Massuchin; Oliveira, 2020; Mitozo, 2020), podem-se constatar diferenças intrínsecas ao uso das tecnologias digitais, quando se consideram os níveis nacional e subnacional, especialmente no caso das Câmaras Municipais brasileiras. Se, por um lado, o país alcança nível altíssimo de digitalização na Câmara Federal e no Senado, isso não significa que esse desempenho possa ser reproduzido por outros órgãos em escala municipal.

As explicações para tais diferenças consistem, principalmente, nos quesitos pessoal e financeiro. Diferentemente das casas legislativas nacionais, que contam com equipes de comunicação e tecnologia há décadas, este cenário não é a realidade dos municípios que, em diversos casos, possuem um único assessor para todas as atividades realizadas no Legislativo. Isso se relaciona aos pontos identificados por Peixoto (2020) – responsividade, capacidade administrativa e capacidade digital –, que, nessas casas, em nada se comparam à estrutura do Congresso Nacional. No nível municipal, mesmo o processo de midiaticização dos Legislativos ocorre de forma diferente e tais ferramentas não são compartilhadas por todos os parlamentos, realidade está distante dos municípios, nos quais as transmissões são novidade (Barreto, 2018).

Essa digitalização precária se confirma a partir da análise aqui realizada, que constata diversos problemas no provimento de informações acerca da pandemia, principal assunto em pauta durante todo o ano de 2020, por meio dos canais online das casas estudadas. As diferenças percebidas na adoção de sistemas para deliberação remota demonstram que, apesar de todas as instituições analisadas terem realizado sessões e votações remotamente, utilizando-se de mecanismos digitais, nem todas se preocuparam com uma legalização dessas atividades, ou com transparência, segurança e auditabilidade do sistema, fatores importantes para a própria credibilidade do uso do digital perante os parlamentares (Williamson, 2020).

Os websites, fontes básicas de informação sobre as casas e primeiras ferramentas digitais adotadas por essas instituições, foram utilizados para facilitar a busca do cidadão pelas ações de combate à pandemia no país em apenas duas das Câmaras analisadas: Curitiba e São Paulo. A Câmara de Salvador, mesmo que tenha se utilizado da rede Facebook mais que todas as outras casas para postar informações sobre a pandemia, não tinha nesses posts a divulgação de links para notícias acerca das ações da casa. Desse modo, não se pode afirmar que o uso intenso de redes sociais por essas Câmaras almeje, realmente, abrir esses Legislativos aos representados (Leston-Bandeira; Bender, 2013).

Constata-se, portanto, ao comparar os cenários, um misto entre a realidade bem desenvolvida de parlamento digital na Câmara Federal e no Senado, de um lado, e as deficiências expressadas no âmbito municipal, de outro. A criação de ferramentas digitais para facilitar o trabalho dos parlamentos e abrir essas instituições aos cidadãos é, sem dúvidas, uma realidade no âmbito nacional, exemplo de inovação inclusive para outros países, mas uma ficção para quase todos os 5568 municípios brasileiros, mesmo que neles o digital ocupe espaço fundamental por haver menos aparatos da comunicação tradicional e necessidade de reconstrução da imagem das instituições legislativas.

Capítulo 6

Conclusões e prospectos

A fim de assegurar a manutenção do trabalho legislativo em todas as instâncias, inclusive pelo centro de tomada de decisão política, os parlamentos pelo mundo, e especialmente no Brasil, se utilizaram de mecanismos que possibilitassem o trabalho remoto online. Com a utilização dessas ferramentas para votações e deliberação em plenário virtual, há o desenvolvimento de outra habilidade nessas instituições. Antes, mecanismos que seguiam o objetivo de promover um parlamento mais transparente, aberto ao engajamento dos cidadãos com sua pauta (atividades gerenciadas por consultores, assessores e técnicos dos parlamentos), eles se tornaram peças fundamentais para o trabalho legislativo cotidiano dos representantes, que precisaram, portanto, aprender a manejar sozinhos essas tecnologias devido às medidas de isolamento social, que os deixaram distantes de suas equipes. Essa adaptação pode ser considerada o maior avanço para o emprego de mecanismos digitais por essas instituições. Adicionalmente, devem ser discutidos os efeitos dessa nova virada digital, à luz da literatura e das experiências analisadas neste livro.

A partir dos resultados de pesquisa, pode-se concluir que muitos parlamentos pelo mundo passaram a adotar mecanismos online para reuniões, sessões plenárias e/ou comissões, a maioria deles cumprindo pelo menos um dos requisitos apresentados por Williamson (2020): a capacidade de viabilizar sistemas acessíveis aos parlamentares. Entretanto, devem-se fazer ressalvas aos demais – segurança, e confiabilidade e possibilidade de auditar o processo –, que só foram totalmente cumpridos por nove parlamentos nacionais analisados, 21 Assembleias Legislativas e duas dentre as cinco Câmaras Municipais brasileiras estudadas, enquanto os demais realizaram votações por meio de ferramentas menos seguras, como mensagens de texto offline (SMS) ou online por meio de ferramentas privadas (WhatsApp). Além disso, os parlamentos internacionais não avançaram

em ações para institucionalizar, em alguma medida, os Sistemas de Deliberação Remota, ao contrário dos legislativos brasileiros analisados, que, proporcionalmente, adotaram com mais frequência a aprovação de dispositivos legais para regular os processos.

O Brasil, sem dúvida, se destaca pela celeridade na adoção de medidas para instaurar o sistema de deliberação e de votação remotos, pois, uma semana após a declaração de quarentena no país, o Congresso Nacional aprovou dispositivos legais para que ferramentas já existentes nas casas pudessem ser transformadas nesses mecanismos, mesmo que em condições excepcionais, como foi o caso da pandemia de COVID-19. Vale ressaltar, obviamente, que o desenvolvimento de dispositivos digitais para diferentes instâncias do trabalho parlamentar já vinha acontecendo no caso brasileiro havia quase duas décadas, tendo a instauração do Laboratório Hacker (LabHacker) na Câmara dos Deputados e de uma colaboração sobre ações de inovação legislativa entre setores técnicos das duas casas do Congresso Nacional dado larga vantagem ao país nesse quesito, conforme se apresentou no capítulo 4. Adicionalmente, esse desenvolvimento foi proporcionado pela capacidade de resposta política dessas instâncias do Legislativo nacional e a articulação com a administração das casas (Peixoto, 2020), o que também já se constataria em estudos comparativos (Mitozo, 2018).

Essa institucionalização do uso de sistemas remotos para deliberação e voto nos parlamentos é um dos fatores necessários apontados pela literatura (Mitozo, 2018; Peixoto, 2020), pois nem sempre ser digitalmente capacitadas leva instituições do Estado a passarem de maneira rápida e sem dificuldades seus processos para ambientes online. As hierarquias próprias das instituições legislativas, assim como o tempo que se leva para estabelecer mudanças nelas, são entraves, já que não possuem um poder interno centralizado, que toma decisões. Pelo contrário, os Legislativos são espaços de decisões coletivas e, como tais, possuem ritmo próprio, que não segue aquele do desenvolvimento de novas tecnologias (Leston-Bandeira, 2012). Um caso que exemplifica essa questão é a Estônia, que já adotou o voto online dos cidadãos há anos, é o paraíso das *Start-up* digitais, mas não conseguiu estabelecer legalmente um sistema online para sessões e votações

parlamentares, mesmo durante a emergência declarada naquele país, em março de 2020, por causa da pandemia.

A adoção dessas ferramentas gera desafios, como a possibilidade de fiscalização do processo e sugestão de matérias por parte da sociedade civil organizada ou por cidadãos, como aconteceria em tempos normais, como no caso do Congresso Nacional brasileiro, por meio da Comissão de Legislação Participativa ou mesmo pelo Portal e-Democracia. Se as referidas ações civis podem ter sido bastante dificultadas em alguns casos – como a ausência de reuniões das Comissões e, conseqüentemente, a ausência de audiências interativas –, em outros, elas podem ter sido facilitadas. A Casa dos Comuns britânica, por exemplo, manteve, e chegou mesmo a ampliar, o processo de escuta do público, por meio do envio online de questões, sugestões e assuntos em geral por parte dos cidadãos, nas reuniões de suas comissões parlamentares durante o período de utilização da deliberação remota.

Quanto à análise dos modos de adoção de mecanismos para trabalho parlamentar remoto por parte das Assembleias Legislativas estaduais, pode-se concluir que esses Legislativos, de modo geral, lançaram mão, de forma eficiente, de mecanismos on-line, a fim de não pararem seus trabalhos. O conjunto de características dos casos analisados contribui positivamente com o destaque do Brasil no cenário internacional quanto ao desenvolvimento e ao uso de plataformas digitais pelos parlamentos, em diferentes instâncias de seu trabalho.

Não se deve associar, no entanto, maior eficiência digital e adoção célere de sistemas de deliberação remota a solução dos problemas relacionados à emergência vivida mundialmente. A digitalização das atividades legislativas pode ser um bom meio de reforçar valores democráticos. Todavia, as próprias estruturas do sistema político vigente em cada país e as medidas lideradas pelos governos centrais importam mais que o modelo de reunião dos parlamentos para a tomada de decisão, uma vez que um dos países mais eficientes do mundo no combate à pandemia de COVID-19 sequer teve em seu parlamento a adoção de sessões remotas: a Alemanha. Do mesmo modo, o parlamento da Austrália, embora tenha se salvaguardado

legalmente para o possível uso de sessões deliberativas remotas, adotou, quando necessário, apenas o sistema híbrido, o que não afetou a eficiência das políticas aprovadas para combate à crise.

No caso das Assembleias Legislativas brasileiras, foi uma ação positiva o uso de sistemas remotos para deliberação parlamentar, pois os Executivos estaduais precisaram bastante do trabalho dessas Casas, tendo em vista o contexto conturbado vivido no país por conta da pandemia e da falta de articulação federal das políticas de enfrentamento da crise. Por outro lado, tendo em vista as especificidades das Câmaras Municipais de acordo com tamanho do município, número de representantes, orçamento etc., nem todas as Casas precisaram realizar sessões online. Desse modo, torna-se necessário investigar em caráter mais qualitativo o desenvolvimento desses trabalhos no referido período histórico, a fim de identificar outras nuances nos processos internos às referidas instituições durante a utilização das tecnologias digitais.

Observando o período estudado e os desdobramentos a partir da flexibilização de medidas preventivas ao COVID-19, constata-se que os parlamentos pelo mundo, de modo geral, ainda estão em uma fase inicial e lenta de adaptação ao uso de mecanismos digitais. Isso se expressa de modo ainda mais agudo quando existe a inevitabilidade de estabelecer algum tipo de sistema remoto, nem que seja para permitir que os parlamentares sejam distribuídos em salas no prédio do parlamento, a fim de respeitar medidas de segurança sanitária no contexto da pandemia do século, conforme estudado.

O estado debutante não impediu que algumas das instituições legislativas pelo mundo, entretanto, desenvolvessem mecanismos mais completos para o trabalho parlamentar remoto, garantindo que os congressistas compreendessem o processo, a mesa diretora das casas assumissem 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. É necessário observar, ainda, outros elementos, porém a análise apresentada neste livro mostra que a digitalização dos parlamentos

é uma realidade e que, mesmo que ainda se tenha tido apenas em torno de 1/3 dos países com alguma atividade remota digital no período em análise, há uma preparação cada vez maior para essa nova dinâmica de trabalho legislativo.

Por outro lado, não se pode deixar de refletir acerca das dinâmicas institucionais em torno dessa digitalização, sobretudo com a volta do modelo presencial em meados de 2021, após as adaptações da pandemia. As mudanças regimentais e a percepção de maior poder por parte das Mesas-Diretoras das Casas brasileiras, por exemplo, são ações que requerem reflexão, uma vez que pode-se estar perante um impasse democrático, uma concentração de poderes nas mãos do(a) Presidente de uma instituição que se baseia na tomada de decisão coletiva, conforme apresentado no capítulo 3.

Desse modo, as lições que podemos tirar desses novos procedimentos protagonizados pelo uso do digital como ferramenta essencial para o desenvolvimento dos processos legislativos são muitas, dentre as quais podem-se destacar quatro, a partir do estudo aqui apresentado.

A primeira delas é que, embora haja a necessidade de garantir segurança e transparência dos processos, não é necessário realizar malabarismos digitais e possuir apenas uma alta capacidade digital para que uma casa legislativa possa usar de forma eficiente o digital para desenvolver seu trabalho cotidiano, assim como não é suficiente. Deve-se, então, concordar com Peixoto (2020) acerca da necessidade de resposta política eficiente e uma capacidade administrativa, mas, acrescentar a esses pontos a necessidade de revisão de regras do sistema político (MITOZO, 2018), a fim de que haja um reforço da representação política, ao contrário do que geralmente pensam os representantes. Acrescente-se, ainda, a necessidade de se desenvolver uma nova cultura de trabalho, que enxergue essa atividade de modo diferente, indo além da reunião de indivíduos presentes em um espaço físico.

A segunda lição é que o processo online pode trazer, além de dar celeridade aos procedimentos e sendo seguro, é garantir maior participação dos representantes, que podem engajar-se em deliberações e votações

mesmo de seus distritos eleitorais, o que pode ser uma boa alternativa para gerar redução de gastos públicos no caso de países de grande escala territorial, levando em conta que parlamentares transitam semanalmente entre seus distritos eleitorais e a capital de seu país. Em muitos legislativos, como no caso do Brasil, a assiduidade dos parlamentares foi superior a sessões presenciais, chegando a alcançar até 100% de presença no plenário em muitas sessões online.

Deve-se ressaltar, em terceiro lugar, que nada muda se o corpo político não se envolve nessa atividade, enxergando nela meios de melhorar seu trabalho, sua *accountability*, sua visibilidade e todos os outros elementos que contribuam para seu capital político. A institucionalização por meio de dispositivos legais das iniciativas é, portanto, um passo bastante importante nesse processo, pois, no caso da Câmara dos Deputados brasileira, embora o Portal e-Democracia tenha mais de dez anos de existência, essa iniciativa nunca esteve estabelecida em um documento que pudesse atestar sua função dentro do processo legislativo de decisão da Câmara. Nunca ficou, portanto, explícito se / e como esse mecanismo estaria conectado com o próprio campo político da referida casa (Mitozo, 2018).

Por fim, deve-se refletir cuidadosamente acerca das mudanças estruturais para os regimentos e os processos legislativos que a integração de sistemas digitais pode acarretar. É necessário que haja reformas substanciais para o caso de novas apropriações de ferramentas online no trabalho cotidiano das instituições, reconhecendo falhas de adaptação (como a suposta impossibilidade de funcionamento das Comissões do Congresso brasileiro e de uso de manobras para obstrução de pauta por bancadas minoritárias) e estudando soluções para uma transformação por meio do digital que suplemente e, quiçá, corrija dinâmicas vigentes de representação política offline.

Referências

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

Andrey Azeredo consegue aprovação de requerimento... Câmara Municipal de Goiânia, 2020. Disponível em: <https://www.goiania.go.leg.br/sala-de-imprensa/noticias/andrey-azedo-requer-realizacao-de-sesoes-remotas-na-camara> (Acesso: 10/04/2021).

ASHER, Molly; LESTON-BANDEIRA, Cristina; SPAISER, Victoria. Do parliamentary debates of e-Petitions enhance public engagement with parliaments? An analysis of Twitter conversations. **Policy & Internet**, Oxford, v. 11, n. 2, p. 149-171, 2019.

BARRETO, Rachel Cardoso. Mídiação do Parlamento: reflexões a partir das transmissões ao vivo do Plenário. **Cadernos da Escola do Legislativo**, v.20, n.33, p. 11-28, 2018.

BERNARDES, Cristiane Brum; MITOZO, Isabele B.; BRAGA, Sérgio Soares; SILVA, Silvaldo Pereira da. **Parlamento Digital: Conceitos e Práticas**. Brasília: Editora UnB, 2023.

BERNARDES, Cristiane B., **Política, institucional ou pública?** Uma reflexão sobre a mídia legislativa da Câmara dos Deputados. 2010. Tese (Doutorado em Ciência Política da UERJ) - Instituto de Estudos Sociais e Políticos da UERJ.

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**, Curitiba, v. 24, n. 59, p. 91-107, setembro, 2016.

BRAGA, Sérgio; MITOZO, Isabele; TADRA, Júlia. As funções desempenhadas pelos websites parlamentares brasileiros e o papel dos programas educativos. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 37, n. 136, p.793-819, jul./set. 2016a.

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. 2016b.

BRAGA, Sérgio; WISSE, Fernando. Repertórios de ação dos parlamentos digitais brasileiros durante o enfrentamento da pandemia. **E-legis**, Brasília, Edição especial, p. 36-56, mar/2021.

BRASIL. Senado Federal. **Orientações para implantação e operação do sistema de deliberação remota**. Brasília, 2020.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELÉM. **Resolução Nº 010**, de 07 de abril de 2020.

Legislativos online na pandemia: práticas e lições de tempos de emergência

CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA. **Ato da Mesa 03/2020**, de 26 de março de 2020.

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **Resolução da CMSP nº 3, de 17 de março de 2020**. Disponível em: <https://app-plpconsulta-prd.azurewebsites.net/Forms/MostrarArquivo?ID=2119&TipArq=1> (Acesso: 11/04/2021).

CETIC.BR. **Pesquisa sobre o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação - TIC Governo Eletrônico 2020**. Disponível em: <https://www.cetic.br/pesquisa/governo-eletronico/publicacoes/>. Acesso em: 13 abr 2021.

CHAGAS, V. MITOZO, I.; BARROS, S.; SANTOS, J.G.; AZEVEDO, D. The “new era” of Political Participation? WhatsApp and call to action on the Brazilian senate’s consultations on the e-cidadania portal. **Journal of Information, Technology & Politics**, n.3, v.19, 2022 (Online first, 2021).

COLEMAN, S.; TAYLOR, J; VAN DE DONK, W. (ed.). **Parliament in the Age of the Internet**. Oxford: Oxford University Press, 1999.

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

COMEL, Naíza. **Transparência na casa do cidadão: uma avaliação dos websites de prefeituras da Região Sul do Brasil**. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Universidade Federal do Paraná, 2021.

COSTA, Gabriella da. **Transparência e Dados Abertos no Ecosistema Legislativo Brasileiro: Do desempenho dos Legislativos às apropriações pelos Infomediários**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas. Universidade Federal da Bahia, 2021. 157p.

DIGITAL DEMOCRACY COMMISSION. **Open Up! Report of the Speaker’s Commission on Digital Democracy**. House of Commons, January 2015. Disponível em: <http://www.digitaldemocracy.parliament.uk/>. Último acesso: 20 jun. 2020.

EUROPEAN PARLIAMENT. **Spotlight on Parliaments in Europe**. Adjustment of Parliamentary Activity to COVID-19 Outbreak and the prospect of remote sessions and voting. Directorate for Relations with National Parliaments Institutional Cooperation Unit, n.27, Mar/2020a.

EUROPEAN PARLIAMENT. **Parliaments in emergency mode: How Member States’ parliaments are continuing with business during the pandemic**. European Parliamentary Research Service, Apr/2020b.

Referências

- EUROPEAN PARLIAMENT. **Parliaments in emergency mode: Lessons learnt after two years of pandemic**. European Parliamentary Research Service, Jan/2022.
- FARIA, Cristiano F. S. **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.
- INTER-PARLIAMENTARY UNION. **Country compilation of parliamentary responses to the pandemic**. 2020. Disponível em: <https://www.ipu.org/country-compilation-parliamentary-responses-pandemic>. Último acesso: 14 abr. 2021.
- KLENK, L.; PRUDENCIO, K. A comunicação das prefs: Facebook como instrumento para a democracia digital? In: VII Seminário Nacional Sociologia e Política, 2016, Curitiba. **Anais...** 2016.
- LESTON-BANDEIRA, Cristina. Parliamentary functions portrayed on European parliaments' websites. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 17, n.34, out. 2009, p. 13-27.
- LESTON-BANDEIRA, 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.
- LESTON-BANDEIRA, Cristina. Towards a Trustee Model? Parliamentary Representation in the Internet Era: The Portuguese Case. **Parliamentary Affairs**, 65(2), 2012, p.425-447.
- LESTON-BANDEIRA, Cristina. Why Symbolic Representation Frames Parliamentary Public Engagement. **British Journal of Politics and International Relations**, 18(2), 2016, p.498-516.
- LESTON-BANDEIRA, Cristina. Towards a trustee model? Parliamentary representation in the internet era: the Portuguese case. **Parliamentary Affairs**, v. 65, n. 2, p. 425-447, 2012.
- LESTON-BANDEIRA, Cristina. The Impact of the Internet on Parliaments: A Legislative Studies Framework. **Parliamentary Affairs**, Oxford, v.60, n.4, 2007, p. 655-674.
- LESTON-BANDEIRA, Cristina; BENDER, David. How deeply are parliaments engaging on social media? **Information Polity**, v.18, p. 281-297, 2013.
- LESTON-BANDEIRA, Cristina; THOMPSON, Louise. **Exploring Parliament**. Oxford/UK: Oxford University Press, 2018.
- MACINTOSH, Ann; ADAMS, N.; WHYTE, A.; JOHNSTON, J. ePetitioning in the Scottish Parliament. **Digital Government**, Springer-US, p. 487-501, 2008.

Legislativos online na pandemia: práticas e lições de tempos de emergência

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). Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas. Universidade Federal da Bahia, 2008. 498p.

MEYER, Emílio Peluso Neder; POLIDO, Fabrício Bertini Pasquot; TRIVELLATO, Márcia Carolina Santos (Orgs.). **Direito, democracia & internet: perspectivas constitucionais e comparadas**. Belo Horizonte: Initia Via, 2021.

MITOZO, Isabele B. **Participação e deliberação em ambiente online: um estudo do Portal e-Democracia**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Comunicação. Universidade Federal do Ceará, 2013. 175p.

MITOZO, Isabele B. E-participação e mecanismos de intervenção civil: o Portal e-Democracia e a discussão das leis do orçamento nacional. **E-Legis**, Brasília, n. 17, p. 51-71, maio/ago 2015.

MITOZO, Isabele B. **E-participação nos parlamentos**: Desenvolvimento e uso de iniciativas pela Câmara dos Deputados brasileira e pela House of Commons britânica. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018. 267p.

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**, n.4, Curitiba, ago/2020, pp.9-24.

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: Initia Via, 2021.

NORTON, Philip. **Parliament in British Politics**. Macmillan International Higher Education, 2013.

NOVECK, Beth Simone. Crowdlaw: Collective intelligence and lawmaking. **Analyse & Kritik**, n.40, v.2, 2018.

OLIVEIRA, Paula A.; MASSUCHIN, Michele G. Comunicação pública dos legislativos municipais conectados: accountability, transparência e proximidade com os cidadãos nas redes sociais. In: **XXIX Encontro Nacional da COMPÓS**, 2020, Campo Grande: Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação (COMPÓS), 2020.

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

Referências

- PEIXOTO, Tiago. **Open parliaments**: technological enactment in state legislatures. Tese (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.
- POLSBY, N. A institucionalização da Câmara dos Deputados dos Estados Unidos. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 16, n.30, p. 221-251, jun. 2008.
- ROMANELLI, Mauro. Towards sustainable parliaments. In: BR TIANU, C.; ZBUCHEA, A.; PÎNZARU, F.; V T M NESCU, E.M.; LEON, R. D. (ed.). **Strategica, III International Academic Conference, Bucharest, Romania**, p. 636- 646, 2015.
- SAMPAIO, R.C.; MITOZO, I.B. Democracia Digital e o Processo de Abertura dos Paramentos. In: Moreira, B.M.; Bernardes Jr., J.A.(Orgs.). **A elaboração legislativa em perspectiva crítica**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Escola do Legislativo, Núcleo de Estudos e Pesquisas, 2020. p.235-266.
- SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, A. **Fundamentos informacionais do presidencialismo de coalizão**. 1. ed. Curitiba: Appris, 2011.
- SANTOS, Fabiano. **O Legislativo em busca de informação: um estudo da estrutura de assessoria da Câmara dos Deputados**. Texto para discussão/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília/Rio de Janeiro: Ipea, 2014.
- STUDY OF PARLIAMENT GROUP. **Parliaments and the Pandemic** (Report). UK, Jan/2021.
- SANTOS, Fabiano; GEHRSON, Débora. Os regimentos remotos. In: SANTOS. Fabiano (Org.). **Congresso Remoto**. A experiência legislativa brasileira em tempos de pandemia. 1ª ed. - Rio de Janeiro: EdUERJ, 2021.
- 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.

APÊNDICE A

Países cujos parlamentos que se utilizaram de Sistemas de Deliberação Remota

África do Sul (Ambas as Casas Nacionais)	Irlanda
Albânia	Itália (Ambas as Casas Nacionais)
Andorra	Letônia
Angola	Liechtenstein
Argentina (Câmara de Deputados)	Luxemburgo
Assembleia Legislativa do Leste da África (EALA)	Maldivas
Austrália (Ambas as Casas Nacionais)	México (Câmara de Deputados)
Azerbaijão	Mônaco
Bahrein	Mongólia
Bélgica (Câmara dos Representantes)	Nigéria
Bolívia	Noruega
Brasil (Ambas as Casas Nacionais)	Nova Zelândia
Butão	Panamá
Cabo Verde	Paraguai (Câmara de Deputados)
Canadá (Casa dos Comuns)	Parlamento da América Latina (Parlatino)
Chile (Câmara de Deputados)	Parlamento Europeu (EP)
Colômbia	Peru
Croácia	Polônia (Sejm – Câmara baixa)
Cuba	Portugal
Dinamarca	Reino Unido (Câmara dos Comuns)
Equador	República Democrática do Congo
Espanha (Ambas as Casas Nacionais)	República Tcheca (Câmara dos Deputados)
Estônia	República Unida da Tanzânia
Filipinas	Romênia (Câmara dos Deputados)
Finlândia	Tunísia
França (Assembleia da República)	Ucrânia
Geórgia	Uruguai (Ambas as Casas Nacionais)
Grécia	Uzbequistão
Indonésia	Venezuela
Irã	Zâmbia

Sobre a autora

Isabele Batista Mitozo é professora adjunta do Departamento de Ciência Política e docente credenciada no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). É, ainda, docente e pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal do Maranhão (UFMA-Imperatriz). Coordena o Grupo de Pesquisa em Democracia e Comunicação Digital (DECODE-UFMG). Integra o Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital (INCT-DD) e a *International Parliament Engagement Network* (IPEN). Estuda o desenvolvimento de inovações por meio do ambiente digital para os Legislativos desde o mestrado, iniciado em 2012, tendo sido autora de vários trabalhos sobre o tema, um deles citado no *World E-Parliament Report* da União Interparlamentar (IPU), em 2022.

A Editora UnB é filiada à



Associação Brasileira
das Editoras Universitárias

Este livro foi composto em Adobe Garamond (regular, e bold) e Univers Condensed, no formato 15 x 21 cm, e impresso no sistema offset, sobre papel offset 75g/m², com capa em papel-cartão supremo 250 g/m²



Associação Brasileira
das Editoras Universitárias



EDUFMA

ISBN: 978-65-5363-312-4



9 78655 63312