

ISABELE BATISTA MITOZO

**E-PARTICIPAÇÃO NOS PARLAMENTOS: DESENVOLVIMENTO E USO DE
INICIATIVAS PELA CÂMARA DOS DEPUTADOS BRASILEIRA E PELA
HOUSE OF COMMONS BRITÂNICA**

CURITIBA

2018

ISABELE BATISTA MITOZO

**E-PARTICIPAÇÃO NOS PARLAMENTOS: DESENVOLVIMENTO E USO DE
INICIATIVAS PELA CÂMARA DOS DEPUTADOS BRASILEIRA E PELA
HOUSE OF COMMONS BRITÂNICA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Ciência Política, Setor de Ciências Humanas, Letras e
Artes, Universidade Federal do Paraná, como requisito
parcial para obtenção do título de Doutora em Ciência
Política.

Orientador: Prof. Dr. Sérgio Soares Braga

CURITIBA
2018

Catálogo na publicação
Mariluci Zanela – CRB 9/1233
Biblioteca de Ciências Humanas e Educação - UFPR

Mitoto, Isabele Batista

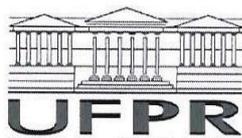
E-participação nos parlamentos: desenvolvimento e uso de iniciativas pela Câmara dos Deputados Brasileira e pela *House of Commons* Britânica / Isabele Batista Mitoto – Curitiba, 2018.
267 f.; 29 cm.

Orientador: Sérgio Soares Braga

Tese (Doutorado em Ciência Política) – Setor de Ciências Humanas da Universidade Federal do Paraná.

1. Poder legislativo – Brasil. 2. Parlamento Europeu - Política e governo. 3. *House of Commons* - Grã-Bretanha. I. Título.

CDD 328.34



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
 SETOR CIÊNCIAS HUMANAS
 UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
 PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
 PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO CIÊNCIA POLÍTICA

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em CIÊNCIA POLÍTICA da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Tese de Doutorado de **ISABELE BATISTA MITOZO**, intitulada: **E-PARTICIPAÇÃO NOS PARLAMENTOS: DESENVOLVIMENTO E USO DE INICIATIVAS PELA CÂMARA DOS DEPUTADOS BRASILEIRA E PELA HOUSE OF COMMONS BRITÂNICA**, após terem inquirido a aluna e realizado a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua *Aprovação com nota 100* no rito de defesa.

A outorga do título de Doutor está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

Curitiba, 05 de Fevereiro de 2018.

SERGIO SOARES BRAGA(UFPR)
 (Presidente da Banca Examinadora)

RAFAEL CARDOSO SAMPAIO(UFPR)

FRANCISCO PAULO JAMIL ALMEIDA
 MARQUES(UFPR)

CRISTINA LESTON-BANDEIRA(UNIV.LEEDS)

CRISTIANE BRUM BERNARDES(CEFOP)

AGRADECIMENTOS

Aos pilares da minha vida: Deus e meus pais. Àquele, pelo discernimento enviado em momentos difíceis e por me ter dado como dádiva uma família que o tem posto (Ele que é Amor) em cada minuto de minha existência, o que me protege e guia aonde eu for. A mamãe e paizinho, por tudo mais: proteção, carinho, paciência, perdão, esforços, fé, exemplos, broncas, força etc.;

Àqueles que prezaram tanto por minha felicidade durante nossa convivência que se tornaram cedo demais meus anjos de guarda: meu irmão Haroldo e minha avó, D. Laura. Essa conquista tem muito da confiança e da perspectiva de vida que eles me passaram;

Aos demais familiares que também ajudaram bastante nesta etapa da vida: Angélica, Sandra, Sérgio e Sílvio, por sempre cuidarem de mim e me apoiarem; tia Lucília por se preocupar e torcer; meus meninos (dos outros) Aryel, Erick e Érickles, pelos abraços de boas vindas mais maravilhosos do mundo;

A meu orientador, prof. Sérgio Braga, por toda a confiança em meu trabalho, a parceria, a força, o incentivo, a dedicação e, ainda, as análises de conjuntura divertidíssimas em dias de orientação;

To Cristina Leston-Bandeira, my dear supervisor in Leeds, for her very insightful advices about my research, for opening the doors of the British Parliament to me, and for our light conversations about Brazilian issues, especially vocabulary, accent and food;

A Jamil Marques, pelo próprio desenho de minha trajetória na pós-graduação. Eu não teria chegado aqui se não fosse aquele e-mail de convite ao PONTE, todo o apoio e a parceria desses sete anos. Não deve haver ninguém melhor para me avaliar agora;

A Camila Mont'Alverne, Edna Miola e Lucas Gandin por serem minha família em Curitiba. Tudo teria sido mais difícil sem esse apoio e esse carinho, tudo recheado sempre de muitas risadas, quitutes e bons drinks;

Ao grupo CPOP, especialmente ao professor Emerson Cervi e às colegas-amigas Fernanda Cavassana e Michele Massuchin, pela acolhida inicial, pela parceria, pela força e pelo incentivo de continuar e ter em quem me inspirar nessa caminhada como pesquisadora;

A Henrique Barbosa, Victor Hausen e Fellipe Herman pela ajuda fundamental com a mineração de parte dos dados empíricos utilizados;

A Arianna, pela amizade leve e inteligente que perdurou de Leeds, pelos cafés, pelas conversas sobre o futuro profissional e, sobretudo, pelos ‘karaokês’ espontâneos das mais belas canções italianas nas ruas ou nos trens;

To Alex Prior for being an amazing friend and for helping me whenever I needed, especially with my texts and my insecurities while in the UK for the first time (and what a time!) with my limited English skills;

To Fauzia for being not only a flatmate but a true friend, who taught me that muslim women also laugh out loud and say jokes, and for helping me with the transcription of the interviews;

A Cristina Miguel, por la compañía en Leeds y en viajes, por haberme presentado personas fantásticas, la fiesta *Reboot*, y también por la fuerza y el ejemplo que me ha dado para ser una extranjera valiente y competente en las luchas de la vida académica;

À Thibault, par le support et parce que m’a faite sentir tout à fait plus confiante à prôpos de ma recherche et ma carrière academique;

À amiga Kelly Quirino, por ter me acolhido em casa durante a pesquisa de campo em Brasília, pela amizade sempre enorme e por ter me apresentado a Samanta Carmo, a quem também agradeço pela simpatia e pelos contatos preciosos que me conseguiu na Câmara;

Aos colegas do LabHacker da Câmara dos Deputados, que me acolheram tão bem durante o estágio de observação e foram bastante solícitos a minhas questões;

To my interviewees from the British Parliament: every reception and conversation were much better (and funnier!) than I expected;

A Cristiane Bernardes, pelas ótimas observações na qualificação, pela recepção acolhedora em Brasília e pela disposição em voltar a avaliar meu trabalho;

A Rafael Sampaio, pela disponibilidade em contribuir com a avaliação desta tese e pela grande parte que lhe cabe em minha formação acadêmica;

Ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná pela oportunidade do doutorado e à CAPES, pelo financiamento durante quase todo o meu período de estudos e, especialmente, por ter me proporcionado um ano de pesquisa em uma universidade estrangeira.

“Nenhuma instituição política hoje pode privar-se de se abrir aos cidadãos. A comunicação, seja ela voltada para a transparência, para a educação legislativa ou para a participação, é ‘o coração de qualquer organização que procura clamar por legitimidade’”.

Darren Lilleker & Christoph Meyer

RESUMO

Observando a aproximação que as plataformas digitais têm proporcionado entre as instituições representativas e seus representados, esta pesquisa analisa como os parlamentos têm desenvolvido mecanismos *online* para participação política, desde dinâmicas internas que influenciam o processo até as próprias ferramentas, a partir de dois casos: a Câmara dos Deputados brasileira e a *House of Commons* britânica. A investigação parte de três hipóteses: H1) A institucionalização das iniciativas, isto é, documentação das ações que as torna parte do processo legislativo, contribui para um melhor desenho das ferramentas e uma maior interação dos parlamentos e dos parlamentares por meio das iniciativas; H2) Dentre os fatores internos apontados por Leston-Bandeira (2007), apenas características de (a) Estrutura de trabalho, (b) Organização administrativa e (c) Recursos humanos e infraestrutura do Parlamento constituem-se como fatores que influenciam o desenvolvimento de projetos de engajamento e participação *online*; H3) Por ser um mecanismo permanente, desenhado e gerenciado pelo próprio parlamento, a iniciativa brasileira (Portal e-Democracia) apresenta melhor qualidade estrutural e qualidade de interação institucional que aquelas britânicas. A metodologia parte de estratégias tanto de análise de conteúdo quantitativa quanto qualitativa e o material empírico consiste em: 1) Documentos; 2) Entrevistas; 3) as próprias ferramentas *online*. Analisam-se, então, a) as dinâmicas internas dos parlamentos, b) a qualidade estrutural das ferramentas (IQE) e c) a qualidade de interação institucional (IQI) nos mecanismos, sendo as duas últimas instâncias obtidas por meio de índices elaborados a partir da literatura. Dentre os resultados, pode-se observar que quatro características internas aos parlamentos apresentaram importância quanto à elaboração dos projetos em tela: 1) institucionalização das iniciativas; 2) envolvimento da Presidência da Casa com as atividades; 3) integração entre setores em torno das iniciativas; e 4) relação comunicativa entre representantes e representados. Ademais, os mecanismos possuem características distintas quanto aos índices aplicados, tendo o caso brasileiro atingido valores significativamente mais altos que as ferramentas do parlamento britânico.

Palavras-chave: Engajamento e Participação *online*. Parlamento Aberto. Câmara dos Deputados brasileira. *House of Commons* britânica.

ABSTRACT

This research observes the proximity that digital platforms have promoted between representative institutions and the represented. So, it aims to analyse how parliaments have developed online mechanisms for political engagement and participation, by observing the Brazilian Chamber of Deputies and the British House of Commons concerning their institutional dynamics that influence the e-participation process and the tools sponsored by these Houses. The research is based on three hypotheses: H1) The institutionalization of initiatives, i.e. documentation of actions for making them part of the legislative process, contributes to a better shape of the tools, and a better interaction of parliaments or parliamentarians through them; H2) Amongst the internal factors pointed out by Leston-Bandeira (2007), only characteristics related to (a) Parliamentary work structure, (b) Parliamentary administrative organization, and (c) Resources and infrastructure are variables for influencing the development of e-participation projects; H3) The Brazilian initiative (Portal e-Democracia) achieves a better quality of structure and institutional interaction than the British ones, because the portal is a permanent mechanism, elaborated and managed by the parliament itself. The methodology consists on qualitative and quantitative content analysis and the empirical sources are: 1) Documents; 2) Interviews; and 3) the online mechanisms for engagement and participation. The three levels of analysis are: a) parliamentary dynamics; b) structure quality (IQE); and c) institutional interaction quality (IQI) on the initiatives. The two last analytical strategies are investigated through indexes established from the literature. Amongst the results, we can see that four characteristics are important to the development of e-participation tools into the Houses observed: 1) institucionalization of initiatives; 2) involvement of the Speaker in the activities; 3) integration amongst institutional sectors; and 4) communicative relation between representatives and represented. Furthermore, the mechanisms have distinct characteristics concerning the indexes: the Brazilian case has achieved substantive higher values than the mechanisms from the British Parliament.

Keywords: Engagement and Participation online. Open Parliament. Brazilian Chamber of Deputies. British House of Commons.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – RECEBIMENTO DO PROJETO DE LEI DA FICHA LIMPA, EM BRASÍLIA	75
FIGURA 2 – ÓRGÃOS LIGADOS AO DESENVOLVIMENTO DE MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS	76
FIGURA 3 – ÓRGÃOS LIGADOS AO DESENVOLVIMENTO DE MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO DA <i>HOUSE OF COMMONS</i>	81
FIGURA 4 – PÁGINA INICIAL DO PORTAL E-DEMOCRACIA	100
FIGURA 5 – PÁGINA INICIAL DO FÓRUM “ <i>PUBLIC READING 2013</i> ”	102
FIGURA 6 – EXEMPLO DE <i>TWEET</i> QUE FEZ USO DA <i>HASHTAG</i> #ASKGOVE	104
FIGURA 7 – <i>TWEET</i> DE PUBLICIDADE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS.....	142
FIGURA 8 – <i>TWEET</i> DE PUBLICIDADE DA <i>HOUSE OF COMMONS</i>	143
FIGURA 9 – CARACTERÍSTICAS DO DESENVOLVIMENTO DE INICIATIVAS DE PARTICIPAÇÃO <i>ONLINE</i>	175

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – TIPOS DE AÇÕES PARA MODERNIZAÇÃO REALIZADAS PELOS PARLAMENTOS	118
--	-----

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – CLASSIFICAÇÕES DE PARTICIPAÇÃO NA LITERATURA	55
QUADRO 2 – DOCUMENTOS ANALISADOS, POR PAÍS	93
QUADRO 3 – DEBATES NO PORTAL E-DEMOCRACIA ANALISADOS	95
QUADRO 4 – <i>HASHTAGS</i> E PERFIIS DO REINO UNIDO ANALISADOS	97
QUADRO 5 – ÍNDICE DE QUALIDADE ESTRUTURAL DA INICIATIVA	109
QUADRO 6 – ÍNDICE DE QUALIDADE ESTRUTURAL DA CASA LEGISLATIVA	109
QUADRO 7 – INTENSIDADE DE INTERAÇÃO DO PERFIL INSTITUCIONAL DA CASA LEGISLATIVA.....	111
QUADRO 8 – INTENSIDADE DE INTERAÇÃO DOS PERFIIS PARLAMENTARES DA CASA LEGISLATIVA.....	111
QUADRO 9 – ÍNDICE DE QUALIDADE DE INTERAÇÃO, POR INICIATIVA ...	112
QUADRO 10 – ÍNDICE DE QUALIDADE DE INTERAÇÃO, POR CASA LEGISLATIVA	113

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – NÚMERO DE USUÁRIOS DO PORTAL E-DEMOCRACIA POR UF	101
TABELA 2 – MENSAGENS POR TÓPICO DE DISCUSSÃO NA <i>PUBLIC READING</i> 2013.....	103
TABELA 3 – ÍNDICE DE QUALIDADE ESTRUTURAL, POR INICIATIVA	145
TABELA 4 – ÍNDICE DE QUALIDADE ESTRUTURAL, POR CASA LEGISLATIVA	145
TABELA 5 – INTENSIDADE DE INTERAÇÃO DE PERFIL INSTITUCIONAL COLETIVO, POR INICIATIVA	148
TABELA 6 – INTENSIDADE DE INTERAÇÃO DE PERFIS DE PARLAMENTARES, POR INICIATIVA	149
TABELA 7 – ÍNDICE DE QUALIDADE DE INTERAÇÃO INSTITUCIONAL POR INICIATIVA	150

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

APROGE – Assessoria de Projetos e Gestão Estratégica da Câmara dos Deputados

CD – Câmara dos Deputados

CL – Comunidades Legislativas

CLP – Comissão de Legislação Participativa

CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil

HoC – House of Commons

HTML – HyperText Markup Language

INTs – Intensidade de Interação na ferramenta

IQE – Índice de Qualidade Estrutural

IQI – Índice de Qualidade de Interação

LabHacker – Laboratório Hacker da Câmara dos Deputados

MP – Membro do Parlamento

NHS – National Health System

NUS – National Union of Students

PR 2013 – Public Reading 2013

Rt. Hon. – Right Honorable

TDs – Tecnologias Digitais

VD – Variável Dependente

VI – Variável Independente

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	17
1.1	DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA	18
1.2	OBJETIVOS, JUSTIFICATIVA E HIPÓTESES DE TRABALHO	22
1.3	MÉTODOS DE ANÁLISE	25
1.4	ESTRUTURA DA TESE	26
2	REPRESENTAÇÃO, LEGITIMIDADE E ABERTURA DOS PARLAMENTOS: QUESTÕES DE PARTIDA	30
2.1	O PAPEL DOS PARLAMENTOS NAS DEMOCRACIAS MODERNAS	31
2.2	PARLAMENTO ABERTO: MAIS QUE UM REFORÇO À LEGITIMIDADE LEGISLATIVA	41
3	O PARLAMENTO SE CONECTA A SEUS CIDADÃOS: A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NA ERA DIGITAL	50
3.1	E-PARTICIPAÇÃO: REFLEXÕES SOBRE TEORIA E PRÁTICA	51
3.2	O CONTEXTO DE DESENVOLVIMENTO DE MECANISMOS: AS DINÂMICAS INSTITUCIONAIS DOS PARLAMENTOS	64
3.3	OS PARLAMENTOS BRASILEIRO E BRITÂNICO: DOIS CASOS SINGULARES.....	69
3.3.1	A CÂMARA DOS DEPUTADOS BRASILEIRA.....	70
3.3.2	A <i>HOUSE OF COMMONS</i> BRITÂNICA.....	77
4	ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS	85
4.1	JUSTIFICATIVA	85
4.2	QUESTÃO DE PESQUISA, OBJETIVOS E HIPÓTESES	90
4.3	<i>CORPUS</i> EMPÍRICO E TÉCNICAS DE COLETA	92
4.3.1	O PORTAL E-DEMOCRACIA	99
4.3.2	A <i>PUBLIC READING</i> 2013	102
4.3.3	A PROMOÇÃO DE <i>HASHTAGS</i> NA REDE TWITTER	104
4.4	VARIÁVEIS ANALÍTICAS E TÉCNICAS DE ANÁLISE	105
4.4.1	ANÁLISE QUALITATIVA	106
4.4.2	ANÁLISE QUANTITATIVA	108
5	DESENVOLVIMENTO E USO DAS FERRAMENTAS DE ENGAJAMENTO E PARTICIPAÇÃO: DINÂMICAS INTERNAS, ESTRUTURA E INTERAÇÃO	115

5.1	AS DINÂMICAS INTERNAS DETERMINANTES PARA A ABERTURA PARTICIPATIVA <i>ONLINE</i>	116
5.1.1	INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS INICIATIVAS	125
5.1.2	ENVOLVIMENTO DA PRESIDÊNCIA DA CASA NAS AÇÕES	129
5.1.3	INTEGRAÇÃO ENTRE SETORES EM TORNO DAS INICIATIVAS	132
5.1.4	RELAÇÃO ENTRE REPRESENTANTES E REPRESENTADOS	137
5.2	OS ÍNDICES AVALIATIVOS DAS FERRAMENTAS	140
5.2.1	ÍNDICE DE QUALIDADE ESTRUTURAL	141
5.2.2	ÍNDICE DE QUALIDADE DA INTERAÇÃO INSTITUCIONAL	146
6	“IT’S A LONG WAY TO THE TOP”: LIMITAÇÕES E DESAFIOS DA ABERTURA PARTICIPATIVA <i>ONLINE</i> DOS PARLAMENTOS	152
6.1	DO PLANEJAMENTO À EXECUÇÃO: A CONSIDERAÇÃO DE MECANISMOS DE E-PARTICIPAÇÃO ENTRE AS AÇÕES DOS PARLAMENTOS	152
6.2	AS CARACTERÍSTICAS DO DESENVOLVIMENTO DE INICIATIVAS DE E-PARTICIPAÇÃO	173
7	CONCLUSÕES	178
	REFERÊNCIAS	186
	ANEXO 1 – ENTREVISTA COM MEG HILLIER MP	202
	ANEXO 2 – ENTREVISTA COM EDWARD WOOD	212
	ANEXO 3 – ENTREVISTA COM LUCINDA BLASER	219
	ANEXO 4 – ENTREVISTA COM TRACY GREEN	230
	ANEXO 5 – ENTREVISTA COM DEPUTADO RICARDO TRIPOLI ...	238
	ANEXO 6 – ENTREVISTA COM COORDENAÇÃO DO LABHACKER / PORTAL E- DEMOCRACIA	241

1 INTRODUÇÃO

A proposta desta pesquisa é estudar o desenvolvimento de mecanismos participativos pelos parlamentos nacionais, tendo em vista a utilização da internet como plataforma para essas ferramentas. Desse modo, faz-se necessário compreender tanto o funcionamento das referidas instituições políticas quanto o processo de digitalização pelo qual elas têm passado, a fim de identificar o que envolve a prática da abertura participativa por meio de iniciativas *online*.

O parlamento é uma instituição que surge dentro do contexto representativo, teoricamente, como tentativa de reduzir os problemas em relação à tomada de decisões. Servindo, inicialmente, de sistema de constrangimento ao poder Real (GUIZOT, 1787-1874/2008; PITKIN, 1967), constituiu-se como um corpo representativo, posteriormente, devido à impossibilidade de reunir todos os cidadãos para tal finalidade como se fazia na *Ágora ateniense*¹. Tendo por função primordial legislar (NORTON, 2013), outras demandas passaram a ser direcionadas a essas instituições, com o passar do tempo.

À medida que surgiam novos aparatos tecnológicos, desde a prensa ao computador, influenciando o modo como os parlamentos traduziam o modelo democrático, as funções de que essa instituição deve dar conta se expandiam (LESTON-BANDEIRA, 2009) e alcançavam a evolução das tecnologias digitais, especialmente quando se têm como foco ferramentas para educação legislativa e participação política (BRAGA, MITOZO, TADRA, 2016).

A literatura tem apontado, por outro lado, que há uma crise da representação política, mesmo que essa alcunha seja criticada por muitos pesquisadores (BOBBIO, 2000; GOMES, 2005; MARQUES, 2008). Uma reação a esse fenômeno seria uma tentativa de aproximação da esfera civil pelas Casas legislativas, que, baseando-se nas práticas de Governo Aberto, passam a desenvolver estratégias para um Parlamento Aberto. Isso significa dizer que os legislativos estão mais preocupados com a promoção de ferramentas para transparência, participação e *accountability* (FARIA, REHBEIN, 2016).

¹ Deve-se, obviamente, apontar que mesmo nesse formato, não se podia contar com a participação direta de todos os moradores da *Polis*, uma vez que nem todos possuíam o título de cidadão.

A internet, portanto, é uma plataforma que tem contribuído para uma expansão dessa abertura. Coleman (2005) faz um reconhecimento da literatura, até o início dos anos 2000, que abordava como os *media* digitais vinham exercendo cada vez mais influência sobre a representação política. A partir disso, o autor elabora o que chama de “três respostas para a emergência da representação política digitalmente mediada” (p.177), a saber: 1) fim da intermediação entre representados e Estado; 2) institucionalização das ferramentas digitais de engajamento; e 3) reconceituação da representação democrática, com a promoção de *accountability*, pluralidade e abertura às demandas da sociedade.

A digitalização das atividades dos parlamentos, então, tem aberto essas instituições para uma audiência muito maior do que anteriormente existiu (NORTON, 2013, p. 272). Conforme apontado ainda por Coleman à Comissão de Modernização do Parlamento Britânico, as pessoas hoje visitam os parlamentos mais virtual que fisicamente (HOUSE OF COMMONS, 2004). Não é à toa que existe uma *Declaração de Abertura dos Parlamentos* (OPENING PARLIAMENT, 2012) e muitas ações da *Open Government Partnership*, instituição não-governamental que trabalha no desenvolvimento de ações para melhorar a comunicação e a transparência de Legislativos e Executivos, propostas abraçadas por muitos parlamentos pelo mundo, dentre eles, aqueles de Brasil e Reino Unido.

Desse modo, sendo a participação um dos valores democráticos em alta nesse processo, e mediante um contexto de crise de representação política, o uso da plataforma digital tem sido uma estratégia para aproximar os parlamentos de seus representados, inclusive no que diz respeito a uma construção mais colaborativa de leis.

1.1 DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA

Os melhores projetos de participação hoje se baseiam na internet, desde orçamentos participativos a projetos em que representantes vêm a público discutir políticas públicas (GOMES; AMORIM; ALMADA, 2015), o que nos leva a uma discussão acerca dessa nova modalidade apontada pela literatura sobre democracia digital.

A e-Participação é uma vertente de estudos que surge no campo maior da e-Democracia e tem por finalidade investigar o desenvolvimento de ferramentas que fomentem habilidades participativas dos cidadãos junto às instituições democráticas por meios *online* (SANFORD; ROSE, 2007). Esse conceito envolve, de acordo com a literatura, níveis de participação que vão desde engajamento a *empowerment* da esfera civil no processo de tomada de decisão (KOUSSOURIS *et al.*, 2011), o que, de acordo com os estudos empíricos, passa por informação, consulta (AICHHOLZER; ALLHUTTER, 2011; MARQUES, 2008), compreensão dos dados, identificação da influência do parlamento no cotidiano (LESTON-BANDEIRA, 2012), e tomada de decisão ou *empowerment* (GOMES, 2005; FOX, 2009; LESTON-BANDEIRA, 2012; KOUSSOURIS *et al.*, 2011).

Nesse contexto, as instituições do Estado que mais aderiram a essas práticas foram os governos e os parlamentos nacionais, em forma de compromisso com a sociedade e a própria democracia. No caso brasileiro, houve o estabelecimento de um plano nacional de participação social por parte do Poder Executivo, em cujas atividades, todavia, não se incluiu o Legislativo.

O estudo sobre o impacto da adoção dos *media* digitais pelos parlamentos sobre as ações dessas instituições é algo que, portanto, ainda possui lacunas. Em um primeiro momento, muito se focou na própria plataforma, a internet, para compreender o fenômeno. Os primeiros estudos em Ciência Política que põem os parlamentos no centro da investigação, aqueles de Norris (2001) e de Kies *et al.* (2004), ainda analisavam, sobretudo, o tipo de informação que os Legislativos analisados visibilizavam por meio de seus websites. A partir de mapeamento realizado sobre os trabalhos que estudam a relação entre parlamentos, internet e participação *online*², percebe-se que poucas investigações (dentre artigos, livros, teses e dissertações) se concentram especificamente no desenvolvimento de ferramentas de engajamento público *online* por essas instituições. Entre elas, há uma concentração em reflexões mais teóricas acerca das inovações que a *web* proporcionou aos parlamentos, muitas delas provenientes do campo da Comunicação (COLEMAN *et al.*, 1999; TAYLOR; BURT,

² A pesquisadora realizou um mapeamento a partir da busca no Google scholar®, em inglês, português e espanhol, na biblioteca virtual da Universidade de Leeds e na plataforma de periódicos da CAPES, os termos “parlamento AND internet” e “parlamento AND participação online”. Vale ressaltar que textos em outras línguas apareceram entre os resultados da busca, tendo sido usados seus resumos em inglês como base de informação para a composição do banco. Esses últimos trabalhos não tiveram, todavia, ampla ocorrência.

1999; ULRICH, 2005; WARD, GIBSON, LUSOLI, 2005; LASSE *et al.*, 2006; DAI; NORTON, 2007a, 2007b; SHAHIN; NEUHOLD, 2007; LESTON-BANDEIRA, 2007; LESTON-BANDEIRA; WARD, 2008; PAPALOI; GOUSCOS, 2011; FARIA; REHBEIN, 2016).

Os estudos empíricos das iniciativas legislativas de e-Participação ganharam mais fôlego nos últimos anos, estando os casos brasileiros entre os protagonistas das análises, devido à multiplicidade desses mecanismos (ROMANELLI, 2015; EHLERS, 2016; ROCHA, 2015; FARIA, 2012; RAUPP; PINHO, 2012; SOBACI, 2011; DALBOSCO; VIEIRA, 2011; LUSOLI; WARD; GIBSON, 2006; MAMBREY *et al.*, 1999). Embora ainda haja ocorrências de análises acerca dos websites institucionais, elas parecem ter se concentrado mais em uma década específica, com poucos estudos mais recentes com esse foco (ZITTEL, 2004; MARQUES; MIOLA, 2007; VICENTE-MERINO, 2007; MARQUES, 2008, 2010; MISSINGHAM, 2011; LESTON-BANDEIRA, 2012; PEIXOTO, 2013; BRAGA; TADRA, 2013; BERNARDES; LESTON-BANDEIRA, 2016).

O que se pode destacar em muitos desses trabalhos, no entanto, é a predominância de uma preocupação com o estabelecimento de um modelo ideal de canais dentro dessas ferramentas participativas (HOFF, 2004; PEIXOTO, 2013; SETÄLÄ; GRÖNLUND, 2006; MARQUES, 2008; BRAGA; TADRA, 2013; MIOLA, 2010) ou, ainda, sua concentração em casos com basicamente o mesmo grupo de características contextuais, como alguns estudos sobre os países europeus ou latino-americanos (WELP, 2011; LESTON-BANDEIRA, 2007, 2009; LUQUE, 2012; VICENTE-MERINO, 2007).

Análises deliberativas também se constituíram foco de pesquisas (SETÄLÄ; GRÖNLUND, 2006; MIOLA, 2010; MORENO; TRAVERSO, 2009; CAMPOS-DOMÍNGUEZ, 2011; BEČAK; LONGHI, 2012), assim como consultas públicas (COLEMAN, 2004; SOARES, 2013; WINCKLER, 2015), o provimento de informação *online* pelos parlamentos (KELSO, 2007; FERGUSON, 2008; DALBOSCO, 2010), petições *online* (MACINTOSH *et al.*, 2008; LINDNER; MILES, 2010; WIEDENHÖFER *et al.*, 2014; ASHER *et al.*, 2017) e parlamentos e o uso de e-mails (BARBOUR, 1999; CARTER, 1999; JOHNSON, 2013; DAI, 2007b; OWEN *et al.*, 1999). Algo a se pontuar é que alguns trabalhos se concentraram (mesmo havendo, por

vezes, breve análise de um caso) no mapeamento de iniciativas (SEPULVEDA, 2002; SEATON, 2005; ALLAN, 2006; PERNA; BRAGA, 2011; KUKOVIC; HAČEK, 2014).

Não se pode deixar de perceber o destaque recebido, ainda, pela interação entre parlamentares, individualmente, e os cidadãos/eleitores, antes pela comunicação por correio eletrônico e, mais recentemente, pelo uso de redes sociais digitais para acessar o eleitorado (DAI; NORTON, 2007a; LINDH; MILES, 2007; LESTON-BANDEIRA; BENDER, 2013; GRIFFITH; LESTON-BANDEIRA, 2012; HOFF, 2004; CARDOSO *et al.*, 2003; DADER; CAMPOS-DOMÍNGUEZ, 2006; MARQUES; MIOLA; AQUINO, 2014; NICOLÁS, 2015; PEREIRA *et al.*, 2017).

O conjunto desses estudos é importante para fortalecer o campo de pesquisa e apontar o que ainda precisa ser explorado. Desse modo, percebe-se que são analisados, essencialmente, os mecanismos, mas ainda não se tem olhado os parlamentos como elementos-chave para o desenvolvimento dessas ferramentas. Sob a perspectiva apontada por Leston-Bandeira (2007), há uma necessidade de se observarem os impactos de características *offline* dos Legislativos, ou seja, fatores institucionais que exerceriam influência sobre o modo como essas instituições representativas desenvolvem iniciativas para promover, especialmente, engajamento e participação. Essa argumentação se sustenta, sobretudo, por pesquisas como aquela de Braga, Mitozo e Tadra (2016), que já apontaram para a baixa relação significativa entre variáveis de natureza socioeconômica, externas, e a expressão das funções legislativas por essas instituições por meio de seus websites.

Leston-Bandeira (2007) enumera nove pontos gerais que merecem atenção no estudo dessa influência: 1) Contexto democrático (o quão estabelecida está uma democracia); 2) Poderes constitucionais do parlamento; 3) Estrutura institucional; 4) Sistema eleitoral; 5) Relação entre membros do parlamento e grupos parlamentares; 6) Idade do parlamento; 7) Estrutura de trabalho do parlamento (comissões, recursos); 8) Organização administrativa do parlamento (departamentos e relações entre eles); e 9) Recursos humanos e infraestrutura de que a Casa dispõe (p.663).

Coleman (2005) também defende uma observação mais atenta dos parlamentos, o que permitiria uma avaliação das ferramentas mais baseada na realidade do campo político. Essa investigação levaria em conta, portanto, as limitações das instituições legislativas em relação ao processo de abertura participativa, que exige suporte técnico e gera maior cobrança dos cidadãos, demandas de que as Casas e os próprios

parlamentares individualmente devem dar conta. Escala, complexidade e tecnocracia, segundo o autor, seriam “barreiras formidáveis a uma democracia participativa” (COLEMAN, 2005, p.183).

A pesquisa de Chadwick (2011) procurou, a partir de entrevistas, depreender características institucionais responsáveis pelo insucesso de um fórum local promovido pelo poder Executivo. O pesquisador encontrou, então, seis causas das falhas na iniciativa: 1) Constrangimentos do orçamento; 2) instabilidade organizacional do projeto; 3) Mudanças nas políticas do órgão público; 4) Ambivalência política; 5) Riscos legais e despolitização; e 6) Terceirização do serviço de desenvolvimento e gestão da ferramenta.

Uma análise mais abrangente do desenvolvimento de ferramentas participativas, especialmente aquelas abrigadas em uma plataforma substancialmente interativa e informacional como a internet, portanto, partiria dos arranjos internos, chegando à observância de elementos tais como “publicidade, informação, transparência, *accountability*” (SILVA, 2011, p.124). Ademais, faz-se necessário depreender o uso desses projetos pela instituição e seus membros, uma vez que os meios digitais permitem uma interação multidirecional (COLEMAN, 2005; FERBER; FOLTZ; PUGLIESE, 2007).

A pergunta de partida da investigação é, portanto: *Como os parlamentos nacionais têm desenvolvido mecanismos de participação online, desde arranjos internos à estruturação das ferramentas e à interação que realizam por meio delas?*

Para tanto, parte-se da análise de casos específicos, modelos de iniciativas participativas entre parlamentos no mundo, que são apresentados a seguir, assim como os objetivos, a justificativa e as hipóteses que guiam a pesquisa.

1.2 OBJETIVOS, JUSTIFICATIVA E HIPÓTESES DE TRABALHO

O objetivo geral deste trabalho é analisar o desenvolvimento de mecanismos *online* para engajamento e participação política pelos parlamentos, desde dinâmicas internas que influenciam o processo até a construção e a utilização das ferramentas pelas instituições, a partir de dois casos: a Câmara dos Deputados brasileira e a *House of Commons* britânica.

Os objetivos específicos que se esperam, portanto, cumprir por meio da análise proposta são:

- 1) Identificar características institucionais que estão presentes e influenciam o cotidiano do desenvolvimento das ferramentas digitais de engajamento e participação;
- 2) Construir índices que tornem possível a avaliação de diferentes ferramentas de e-Participação, quanto a estrutura (Índice de Qualidade Estrutural) e utilização interativa (Índice de Qualidade da Interação) que os parlamentos fazem delas;
- 3) Depreender as características de desenvolvimento dos mecanismos de e-participação nas Casas legislativas em estudo.

A motivação inicial para uma investigação baseada nessas questões vem de trabalho anterior (MITOZO, 2013), em que a pesquisadora observou o caso brasileiro, encontrando lacunas acerca da compreensão do porquê de o provimento de participação *online* possuir descontinuidades, embora as ferramentas recebam constante investimento técnico e financeiro da Câmara dos Deputados. O trabalho, portanto, abriu portas à investigação da atuação dos setores envolvidos nos projetos de e-Participação, ou seja, da estrutura de trabalho, da organização administrativa e dos recursos humanos no parlamento como fatores importantes para o fomento ao engajamento público em ambiente digital.

Percebe-se, portanto, conforme já apresentado, que ainda há uma literatura teórica ampla acerca de e-Participação, em geral, mas não acerca da relação específica entre e-participação e parlamentos, à exceção dos trabalhos de Leston-Bandeira (2007, 2012) e Chadwick (2011)³, que, todavia, não chegam a conciliar fatores institucionais à estrutura dos mecanismos de e-Participação e à interação que as Casas fazem por meio delas, o que a pesquisa aqui apresentada destacará.

As Casas Legislativas nacionais de Brasil e Reino Unido têm chamado atenção, mais especificamente, pelo desenvolvimento de iniciativas de participação *online*. O Brasil atinge esse patamar, sobretudo, a partir da criação do Portal e-Democracia⁴, mecanismo que disponibiliza debates legislativos aos cidadãos, que podem se informar

³ Ressaltando que Chadwick (2011) não consiste na análise de dinâmicas do Legislativo, mas do Executivo.

⁴ Disponível em: <<https://edemocracia.camara.leg.br/home>>. Acesso em: 10 Jun. 2017.

sobre os projetos de lei em discussão, assim como interagir sobre o conteúdo dessas proposições com outros usuários da ferramenta ou mesmo com parlamentares (FARIA, 2012; MITOZO, 2013). Posteriormente, a característica mais marcante desse processo ocorre com a criação de um órgão de planejamento de mecanismos como o Portal e-Democracia: o Laboratório Hacker. O Reino Unido se destaca, especialmente, pela formação da Comissão de Democracia Digital (DDC)⁵, que disponibilizou um relatório estabelecendo alguns objetivos para abertura digital da *House of Commons* (HoC) até 2020, tendo sido um deles o desenvolvimento de fóruns digitais acerca das funções da instituição. Em seguida, alcança singularidade pela utilização permanente de seus perfis na rede Twitter para promover discussões sobre a pauta legislativa a partir do lançamento de *hashtags*.

Especialmente, na última década, ambas as Casas trabalharam em melhorias de suas práticas participativas, tornando-as cada vez mais robustas, seja quanto à estruturação das ferramentas, seja quanto à formação de equipes capazes de lidar com as novas demandas digitais, o que as tornou objetos de muitas pesquisas na área (PERNA; BRAGA, 2011; FARIA, 2012; SOUZA, 2012; MITOZO, 2013; LESTON-BANDEIRA; THOMPSON, 2015; COLEMAN; SPILLER, 2003; COLEMAN; BLUMLER, 2008; BERNARDES; LESTON-BANDEIRA, 2016). A partir desses trabalhos e da própria observação das ferramentas, percebe-se que há pontos comparáveis entre as práticas desenvolvidas pelas duas Casas legislativas em tela, mesmo em meio às características completamente distintas dos dois parlamentos, como a idade, os poderes constitucionais e a estrutura político-eleitoral que os regem.

Sabendo-se, então, que o uso da internet tem contribuído para que os cidadãos acessem as instituições representativas, e tendo em vista as particularidades dos casos, este estudo consiste na investigação de como a Câmara dos Deputados brasileira e a *House of Commons* britânica têm desenvolvido mecanismos em ambiente digital para participação civil nas discussões legislativas e interagido com o público por meio deles. Observa-se, portanto, dos documentos às ferramentas, o que constituiria as etapas de desenvolvimento das iniciativas de e-participação em cada Casa.

Logo, observando os casos a serem estudados e os trabalhos acima mencionados, que serão discutidos com maior profundidade nos capítulos adiante, esta pesquisa parte das seguintes hipóteses:

⁵ Disponível em: <<http://www.parliament.uk/business/commons/the-speaker/speakers-commission-on-digital-democracy/>>. Acesso em: 10 Jun. 2017.

H1) A institucionalização das iniciativas, isto é, documentação das ações tornando-as parte do processo legislativo, contribui para um melhor desenho das ferramentas e uma maior interação por parte dos parlamentos e dos parlamentares por meio das iniciativas;

H2) Dentre os fatores internos apontados por Leston-Bandeira (2007), apenas características de (a) Estrutura de trabalho, (b) Organização administrativa, e (c) Recursos humanos e infraestrutura do Parlamento constituem-se como fatores que influenciam o desenvolvimento de projetos de engajamento e participação *online*;

H3) Por ser um mecanismo permanente, desenhado e gerenciado pelo próprio parlamento, a iniciativa brasileira (Portal e-Democracia) apresenta melhor qualidade estrutural e qualidade de interação institucional que aquelas britânicas.

1.3 MÉTODOS DE ANÁLISE

A metodologia aplicada consiste em estratégias tanto de análise de conteúdo quantitativa quanto qualitativa. O material empírico consiste em: 1) Documentos e 2) Entrevistas (com integrantes de setores consultivos e parlamentares das Casas Legislativas em estudo ligados aos projetos de participação *online*), em que são observadas as ações relacionadas a projetos de e-Participação, de ambos os parlamentos; 3) as próprias ferramentas *online*, avaliadas de acordo com índices elaborados a partir da literatura, quanto à 3.1) Estrutura e às 3.2) Interações realizadas pelo parlamento e pelos parlamentares por meio delas.

Desse modo, a pesquisa adota três frentes de investigação, que se apresentam abaixo.

a) A análise das dinâmicas internas dos parlamentos (qualitativa) observará as seguintes características, depreendidas por meio dos documentos e das entrevistas: (1) Institucionalização das iniciativas de e-Participação (2) Tipo de relação entre parlamentares e representados a partir da característica eleitoral

“magnitude do distrito”; (3) Envolvimento da Presidência da Casa com as ações de e-Participação; (4) Integração entre setores da Casa em torno da(s) iniciativa(s);

b) A análise da Qualidade Estrutural das ferramentas (IQE) (quantitativa) busca calcular um índice baseado nas seguintes variáveis: (1) Publicidade a partir de interface com TV ou rádio institucionais; (2) Publicidade a partir de interface com (outras) redes sociais institucionais; (3) Apresentação de ações/resultados da iniciativa; (4) Informações gerais sobre o manejo da ferramenta; (5) Informações gerais sobre o tema em debate; (6) Informações especializadas sobre o tema em debate (por exemplo, publicações acadêmicas); (7) Materiais de convite à participação; (8) Mais de um canal participativo (como fóruns, enquetes etc.);

c) A análise da Qualidade de Interação institucional (IQI) proporcionada por esses mecanismos (quantitativa), por sua vez, investiga: (1) Existência de perfil institucional da Casa legislativa para interação na ferramenta; (2) Intensidade de interação entre perfil institucional da Casa e cidadãos; (3) Existência de perfis institucionais dos parlamentares na ferramenta (ou que curtem o perfil institucional da Casa legislativa na ferramenta, no caso do Twitter); (4) Proporcionalidade de parlamentares com perfil institucional cadastrado (ou a curtir o perfil institucional da Casa) na ferramenta, em relação ao número total de cadeiras nas Casas; (5) Intensidade de interação de perfis parlamentares com cidadãos.

1.4 ESTRUTURA DA TESE

Além deste primeiro capítulo, introdutório, a tese é composta de mais seis. O capítulo seguinte (segundo) apresenta uma breve história do Parlamento, a instituição observada no estudo, passando por seu significado para as democracias modernas, o que requer uma reflexão acerca dos conceitos de representação (PITKIN, 1967; NORTON, 2013; URBINATI, 2006), das funções dessa instituição dentro do sistema representativo

(LESTON-BANDEIRA, 2007, 2009; BRAGA; MITOZO; TADRA, 2016), da legitimidade de suas ações e da confiança que se tem depositado nos parlamentos em tempos de crise política (GASTIL, 2000; MIGUEL, 2003, 2005; LESTON-BANDEIRA; THOMPSON, 2015). Realiza-se, em seguida, uma discussão sobre novas estratégias adotadas pelos legislativos em meio à chamada “crise da representação” (BOBBIO, 2000; MARQUES, 2008; GOMES, 2005): maior promoção de transparência, participação e *accountability*. Esse fenômeno caracterizaria, portanto, um modelo de “Parlamento Aberto” (FARIA, 2012; OPENING PARLIAMENT, 2012; FARIA; REHBEIN, 2016).

A partir dessa abertura, um dos valores que mais ganhou destaque foi a participação política, especialmente a partir de mecanismos *online*. Desse modo, o terceiro capítulo tem por finalidade refletir acerca do fenômeno da e-Participação na discussão da pauta legislativa. Reflete-se, ainda nesse momento, sobre a construção legislativa, levando em consideração o papel do cidadão como sujeito colaborador nesse processo (AITAMURTO; CHEN, 2017; PEČARIČ, 2017; RANCHORDÁS; VOERMANS, 2017).

Reconhecendo que esse processo pode estar mais ligado a fatores internos aos parlamentos que simplesmente às tecnologias digitais, discutem-se as características institucionais que podem estar ligadas ao desenvolvimento de projetos de participação (LESTON-BANDEIRA, 2007; COLEMAN, 2005; CHADWICK, 2011). Finalmente, apresentam-se ainda nesse capítulo as Casas legislativas que compõem o objeto de investigação nesta tese, a Câmara dos Deputados brasileira e a *House of Commons* britânica, levando em conta as características dessas instituições e sua inserção em novos modos de engajar os cidadãos (LESTON-BANDEIRA, 2007; COLEMAN, 2005; COLEMAN; BLUMLER, 2008; MARQUES, 2008; FARIA, 2012; MITOZO, 2013; NORTON, 2013).

Após essa discussão teórica, inicia-se a parte empírica da tese. Assim, o quarto capítulo apresenta as estratégias metodológicas utilizadas para o desenvolvimento da pesquisa proposta, passando por cada etapa: justificativa da pesquisa, questões, objetivos, hipóteses, *corpus* empírico, técnicas de coleta, variáveis e técnicas de análise. O teor analítico consiste em uma investigação comparativa, tanto qualitativa quanto quantitativa, das características de desenvolvimento das iniciativas de e-Participação seguido pelas Casas legislativas em estudo, observado em três iniciativas: Portal e-Democracia – da Câmara dos Deputados do Brasil –, *Public Reading* e utilização de

Hashtags para discussão da pauta legislativa por meio da rede Twitter – da *House of Commons* do Reino Unido.

A abertura participativa não é um processo que acontece apenas no uso do mecanismo desenvolvido para esse fim, mas na própria maneira que se pensam e elaboram iniciativas desse teor dentro dos parlamentos (NOVECK, 2004; LESTON-BANDEIRA, 2007). Desse modo, o capítulo subsequente (quinto) apresenta a parte empírica da tese, que consiste, primeiramente, na análise qualitativa das dinâmicas internas que compuseram o processo de desenvolvimento das iniciativas nas instituições em estudo. Analisam-se, assim, documentos fundamentais à implementação dos projetos digitais de participação desenvolvidos em cada parlamento, entrevistas realizadas com consultores legislativos e parlamentares envolvidos com os referidos projetos, além de, complementarmente, informações coletadas na oportunidade de um breve estágio de observação nas duas Câmaras. Observam-se, portanto, como algumas características internas surgem como influenciadoras do uso das ferramentas digitais pela instituição, por exemplo, a integração de setores em torno dessas iniciativas (FARIA, 2012).

Em seguida, ainda no quinto capítulo, desenvolve-se a análise das ferramentas, em si, a partir da avaliação dos Índices, quantitativos, de (1) Qualidade Estrutural das ferramentas e de (2) Qualidade da Interação do Parlamento por meio das iniciativas, detalhadamente explicados no capítulo metodológico da tese. Haverá, nesse momento, uma comparação dos resultados dos índices propostos, tanto entre iniciativas quanto entre as Casas legislativas. O objetivo é desenhar índices capazes de avaliar ferramentas abrigadas em diferentes meios digitais, uma vez que se concentram em características básicas de um processo participativo democrático e baseado em plataforma digital, como a interação que deve acontecer nesse ambiente (FERBER, FOLTZ, PUGLIESE, 2007).

O sexto capítulo tem por finalidade discutir os achados de pesquisa, problematizando o desenvolvimento dos projetos de acordo com os pontos avaliativos propostos pela tese. Desse modo, conecta-se a análise qualitativa à quantitativa, e questionam-se, ainda, as ações dos parlamentos em relação à estrutura e à utilização interativa que essas instituições fazem de seus mecanismos *online* de participação.

Por fim, conforme apontado anteriormente, têm-se o capítulo de conclusão (sétimo) acerca da pesquisa, em que são sinalizados os desdobramentos e a viabilidade

da continuação da investigação, pela observação de outras instâncias das iniciativas em tela, assim como a observação da validade das hipóteses de trabalho.

2 REPRESENTAÇÃO, LEGITIMIDADE E ABERTURA DOS PARLAMENTOS: QUESTÕES DE PARTIDA

Dentre as instituições representativas, o parlamento é aquela que possivelmente acumula mais expectativas e, conseqüentemente, funções em um estado democrático. Desse modo, o Poder Legislativo excede a função que o nomeia, legislar (NORTON, 2013; LESTON-BANDEIRA, 2007, 2009; BRAGA; MITOZO; TADRA, 2016), reconhecendo-se como ponto de ligação, um mediador, entre os representados e o Poder Executivo (WEBER, 1999; LESTON-BANDEIRA; THOMPSON, 2015), que parece ainda mais distante dos cidadãos e o qual o Legislativo precisa fiscalizar.

As democracias modernas inauguraram uma configuração em que o modelo representativo aparece como aquele em que os cidadãos, de modo mais amplo, elegem periodicamente parlamentares que os ajudarão a controlar o poder público, que, em outras palavras, consiste nas ações do governo (MILL, 1991, p.97). Nesse contexto, o parlamento exerce novos papéis, a depender da Constituição e dos regimentos de cada Estado, mas que têm consistido, sobretudo, em legislar, legitimar-se, representar, fiscalizar (LESTON-BANDEIRA, 2009) e, ainda, educar e abrir-se à participação cidadã (BRAGA; MITOZO; TADRA, 2016).

Reconhece-se, então, que as instituições legislativas detêm poderes que vão desde a tomada de decisões em nome dos demais cidadãos à regulação das ações governamentais. Desse modo, percebe-se que para desempenhar uma abertura participativa, mais especificamente, o parlamento precisa abrir mão de parcela desse poder. Essa atitude deve ser tomada sob o risco de a instituição cair em descrédito e ter sua autoridade cerceada, tendo em vista que o poder de representar se torna legítimo a partir do reconhecimento dos representados, o que até um soberano precisa cumprir, de certo modo (BURKE, 1995).

Considerando, portanto, representação e legitimidade como conceitos-chave para a compreensão das instituições legislativas e da configuração de suas funções, a primeira seção deste capítulo desenvolve uma reflexão acerca deles. Ademais, realiza-se uma abordagem histórica sobre as funções dessas instituições, indicando suas transformações e seu papel nos sistemas democráticos modernos. Em seguida, discute-se como os parlamentos têm promovido maior abertura aos cidadãos, desde visibilidade

a participação nos processos legislativos, fenômeno que ganha atenção especial a partir da utilização da plataforma *online* para seu desenvolvimento.

2.1 O PAPEL DOS PARLAMENTOS NAS DEMOCRACIAS MODERNAS

Compreender em que consistem os parlamentos é uma atividade difícil devido à complexidade e às particularidades de cada caso. Por isso, talvez, haja uma maior dificuldade de se encontrarem trabalhos que realizem uma discussão mais geral acerca da história dessas instituições, assim como de seu papel nos sistemas democráticos modernos, sem se concentrar em apenas um caso, geralmente o britânico, o modelo primordial (como em Norton, 2013). Desse modo, este trabalho pretende fazer um esforço no sentido de identificar historicamente o papel efetivo dessas instituições para o centro de decisão política, uma vez que se acredita que esse é o primeiro passo para a compreensão da importância da análise que se desenvolve nesta tese.

A atividade que constituiu os parlamentos como instituições do Estado foi a necessidade de elaboração de leis, a “tarefa maior, que lhes deu seu nome e justificou sua existência”⁶ (NORTON, 2013, p. 1)⁷. Seguindo o pensamento de Montesquieu (1789/1973), adotou-se na Europa esse modelo de formação de câmaras que discutissem as leis, tendo em vista o descrédito de que a população seria capaz de exercer essa função diretamente com competência.

A ideia de reunião parlamentar surge “como uma questão de conveniência administrativa e política para o Rei” (PITKIN, 2006, p.21). Passam a ser atribuídas novas funções a partir dos encontros que o monarca tinha com cavaleiros e burgueses, a fim de obter ciência da cobrança de impostos, assim como de outras informações, que chegariam mais rapidamente aos povoados por meio desses encarregados. Esses homens passam a ser vistos como servidores de suas comunidades e, logo, deixam de ser apenas porta-vozes do Rei para também levar queixas dos comuns a esse governante, uma vez que eram pagos por suas comunidades e, portanto, teriam de prestar contas a esses cidadãos (GUIZOT, 1787-1874/2008).

⁶ No original: “[...] the very task that gave them their name and justified their existence”.

⁷ Deve-se ressaltar que todas as traduções de termos e citações em língua estrangeira nesta tese são de responsabilidade da autora.

A formação do primeiro parlamento, assim nomeado, data do século XIII, na Inglaterra. Esse se constituía de uma mistura de nobreza, igreja (que juntos se tornariam a Câmara alta, *House of Lords*) e cidadãos fora dessas instituições, os cavaleiros e burgueses, que eram participantes de comunidades organizadas, as comunas (o que viria a nomear a câmara dos “comuns” – *House of Commons*). A princípio, esses comuns não participavam da deliberação sobre temas de maior relevância, tendo-se fortalecido mais de um século depois, no momento em que ocorre a separação das câmaras e, conseqüentemente, em que as características fundamentais de cada uma são definidas (NORTON, 2013). Nesse momento, mesmo sob uma monarquia, o parlamento britânico passa a ser considerado um corpo representativo. A representação parlamentar, todavia, passou a existir de fato apenas com o passar dos séculos, sendo, então, usada como mecanismo para dar voz aos representados e, finalmente, controlar o poder do/da monarca (PITKIN, 1967, p.3), o que caracteriza, em alguma medida, o regime democrático que se mantém naquele país.

Em outros países europeus, essa nova instituição se estabelece apenas alguns séculos depois, com as revoluções burguesas e a transformação de uma esfera pública literária, a reunião pública de pessoas privadas em uma esfera pública burguesa política, que se desenvolve “plenamente no Estado de Direito Burguês”, por meio da atividade de legislar (HABERMAS, 2003, p. 99).

Leston-Bandeira (2016) defende que o parlamento representativo, tal como já era mencionado por Guizot ainda no século XVIII, é uma atividade, de fato, do século XX, tendo sido sua versão anterior a esse período um “clube de cavalheiros”, mais focado em “grandes debates e pouca legislação, sem qualquer vínculo com o restante da sociedade”⁸ (p. 6). A industrialização gerou um crescimento populacional urbano enorme, o que contribuiu para uma população cada vez mais sub-representada no campo político. Nesse contexto, os parlamentos se tornam parte fundamental das democracias modernas, constituindo-se como casas representativas, uma vez que, por meio de partidos, ou da ampliação do sufrágio (como foi o caso da Inglaterra), poderia-se adentrá-lo e ter mais voz dentro do centro de decisão política. Essa representatividade das Casas legislativas é fortalecida, principalmente, pelo advento de pautas progressistas daquele século, como a representação de grupos minoritários, a exemplo dos

⁸ No original: “[...] big debates and minimal legislation, with no real linkage to the rest of society”.

trabalhadores das fábricas, especialmente as mulheres, que ainda clamavam pelo direito ao sufrágio.

Para alcançar a compreensão da conotação política do termo representação, entretanto, “deve-se ter em mente o desenvolvimento histórico de instituições, o desenvolvimento correspondente no pensamento interpretativo sobre aquelas instituições e o desenvolvimento etimológico dessa família de palavras”, conforme afirma Hanna Pitkin (2006, p.21). Essa autora realiza uma discussão aprofundada sobre a definição desse conceito, desde uma observação linguística, passando pela visão Hobbesiana, até o debate acerca do valor simbólico dessa atividade (PITKIN, 1967, 2006).

A representação como atividade – mesmo sem se considerar o termo, como discute a autora – é uma característica que, de certa forma, começa a existir na Ágora ateniense, já que, embora todos os cidadãos⁹ participassem das decisões, as leis em si passavam pelo crivo de um grupo menor, além da *Eccllesia* (a Assembleia) e da *Bulé* (o Conselho dos 500): a *Nomotheta* (Conselho dos 50) (MILL, 1991, p. 113). Os componentes desse pequeno grupo eram eleitos pelos demais (HELD, 2006), representando-os, portanto, no processo final da criação de leis. Essa formação primitiva de um conselho legislativo, como se pode constatar, não era amplamente representativa, pois que cada cidadão ateniense compunha a Assembleia e não discutia os direitos de toda a população, majoritariamente constituída por escravos, o que fazia desse modelo democrático primitivo, na verdade, uma “tirania dos cidadãos” (HELD, 2006, p.19).

Quando se reporta à idade Média, a ideia de representação começa a se aproximar do sentido de “agir por/para outros”, quando se passou a utilizar em um contexto religioso: Papas e Cardeais representavam Cristo e os apóstolos. Essa metáfora, todavia, não poderia, ainda, ser aplicada a uma atividade humana, uma vez que esses atores eram considerados uma encarnação (portanto, algo mais transcendental) das entidades da Igreja Católica. Assim, representação como adjetivo significaria “figurar, retratar” e, conseqüentemente, como substantivo, “imagem, figura”. Logo, o ser humano aparece nessa concepção como um elemento que pode ser reproduzido em uma imagem, o que caracteriza o “representar” como a atividade humana de apresentar, mas não um “agir [por/] para os outros” (PITKIN, 2006, p.20).

⁹ Considerem-se cidadãos homens livres, maiores de 18 anos e nascidos em Atenas, cuja ascendência também fosse puramente ateniense (HELD, 2006).

A utilização política do termo, posterior à formação do parlamento britânico, é um amadurecimento dessas compreensões, a partir da ideia de que

[...] toda a nação está, de alguma forma, encarnada em seu governante, assim como a Igreja está encarnada em Cristo ou no Papa, depois Dele. Esta é uma concepção medieval e mística: o Rei não é apenas a cabeça do corpo da nação, nem apenas o proprietário de todo o reino; ele é a coroa, o reino, a nação (PITKIN, 2006, p.24-25).

Thomas Hobbes, em seu *Leviathan*, foi o primeiro “intérprete moderno” desse conceito (URBINATI, 2006, p.199), contribuindo para uma configuração das instituições do Estado ao definir que um representante é alguém autorizado a agir por outros, que se tornam vinculados à ação daquele como se tivesse sido a sua própria (HOBBS, 1839-1845, vol. III). Essa perspectiva é nomeada “jurídica”, pois tem como foco os procedimentos de uma democracia representativa eleitoral, que “faz da representação uma instituição centrada rigorosamente no Estado, cuja relação com a sociedade é deixada ao juízo do representante (tutor); e restringe a participação popular a um mínimo procedimental (eleições como a nomeação de magistrados)” (URBINATI, 2006, p. 199).

Uma teoria política traz uma compreensão mais abrangente de representação, ao defender que, além das eleições, deve-se aperfeiçoar a comunicação que deve ser mantida com os representados, ou seja, a esfera política não pode se isolar dos cidadãos, tendo em vista que é destes que emana o poder daquela. Essa vertente de pensamento abre espaços à discussão de questões que geraram novas perspectivas para pensar o que se espera das instituições representativas, tais como as representações descritiva e simbólica (LESTON-BANDEIRA, 2016).

A primeira dessas concepções, a representação descritiva, consiste em uma visão dos representantes como aqueles que refletem a sociedade e, portanto, defendem os interesses dos grupos que representam. Esse é um olhar muito limitado da atividade representativa, principalmente porque isso pode gerar uma espécie de paroquialismo das demandas, abrindo espaço para que os parlamentos, hoje constituídos como “uma imagem invertida da estrutura social” (GAXIE, 1978, p.166), continuem com um formato diferente da sociedade em geral, em detrimento de questões específicas. Ainda na perspectiva descritiva, encaixam-se propostas radicais, como a substituição das eleições por sorteios, que poderiam, então, gerar “um corpo de representantes mais

assemelhado ao conjunto da população e ampliariam a rotatividade nos cargos decisórios” (MIGUEL, 2005, p.25).

Uma representação simbólica, por sua vez, é formada pelo compartilhamento de uma identidade coletiva, como a bandeira de um país, ou seja, alimenta-se uma sensação de pertencimento (PITKIN, 1967; NORTON, 2013; LESTON-BANDEIRA, 2016). Neste tipo, portanto, é construído um senso de representação coletiva, característica que pode resultar em maior engajamento público nas questões políticas, por exemplo. Essa perspectiva era aquela que se esperava, provavelmente, no contexto dos colonos norte-americanos, que clamavam “no taxation without representation”¹⁰. As novas demandas conduziram ao desenvolvimento de processos de *accountability*, isto é, de “instrumentos formais de responsividade” junto aos constituintes (MIGUEL, 2005, p.25).

A discussão se conecta à ideia de representação circular, defendida por Nadia Urbinati (2006). Conforme a autora, democracia representativa não é sinônimo ideal de democracia eleitoral, pois aquela consiste em um processo circular, em que cabe ao Estado estabelecer uma corrente de comunicação com os representados, pois a autorização da representação é um processo e não um ato pontual: é baseada em um “*continuum* do processo de tomada de decisões que liga os cidadãos à assembleia legislativa” (URBINATI, 2006, p. 206). De acordo com esse argumento, pode-se acreditar que parlamentos que desenvolvem mecanismos de abertura participativa podem estar se conduzindo ao desenvolvimento de um modelo circular de representação, pois os cidadãos passam a ter um espaço pelo qual reivindicar e questionar a representação em prática. Essas iniciativas garantem, pelo menos, a visibilidade de demandas e posicionamentos.

É importante mencionar que não se deve pensar que a representação só “existe se, e somente se” os representados acreditam nela, conforme aponta, ainda, Pitkin (1967, p. 9). Deve-se ressaltar, entretanto, que, embora a representação democrática se constitua como regra do jogo, ela também abre espaço para a discussão sobre o que leva os indivíduos a se sentirem representados e quando seria correto dizer que eles o são, de fato (PITKIN, 1967). Esse questionamento, conseqüentemente, traz à baila os conceitos de legitimidade e de credibilidade. Seguindo a ideia de que “as democracias eleitorais

¹⁰ “Nenhum imposto, se não há representação” (Tradução livre).

vivem uma crise de representação” (MIGUEL, 2003, p. 126), novas propostas seriam, então, uma

[...] constatação sensata de que as instituições atualmente existentes privilegiam interesses especiais e concedem pouco espaço para a participação do cidadão comum, cuja influência na condução dos negócios públicos é quase nula. Em suma, de que as promessas da democracia representativa não são realizadas (Idem, p. 126).

A formação de um parlamento nas democracias ocorre por meio de processo eleitoral, a partir do qual os cidadãos escolhem quem os irá representar na tomada de decisões que influenciarão seu cotidiano. A legitimidade do poder simplesmente por meio desse processo, todavia, têm sido questionada de forma significativa pelas relativamente novas possibilidades de os cidadãos demonstrarem sua insatisfação – nada recente (GASTIL, 2000; LESTON-BANDEIRA; THOMPSON, 2015) – em relação à atuação de seus representantes, como a utilização da plataforma digital para fins políticos.

Os altos níveis de não comparecimento eleitoral, fenômeno que não tem ocorrido apenas em países em que a atividade de votar não é compulsória, têm mostrado que a credibilidade nos parlamentos é cada vez menor. Observando o Brasil, por exemplo, constata-se que, nas eleições gerais de 2014, dos 142.822.046 aptos a votar no segundo turno, apenas 112.683.879 votaram¹¹. Isso significa dizer que mais de 21% do eleitorado nacional não compareceu às urnas. Ao somar esse número àquele de eleitores que votaram nulo ou branco, tem-se um grupo de mais de 26% de eleitores, percentagem que seguiu a mesma tendência nas eleições municipais de 2016, conforme dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Isso expressa a insatisfação e o baixo reconhecimento que os eleitores fazem dos mandatários como tais, o que é nocivo à representação, pois, como se apontou no início deste capítulo, toda posição precisa ser reconhecida por aqueles que estão nela representados (BURKE, 1995). Conforme argumentado por Miguel (2005), a *accountability*, especialmente aquela chamada vertical, que significa o momento eleitoral, gera esperanças nos constituintes, mas a verdadeira capacidade de fiscalização

¹¹ Dados disponíveis em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2014/Outubro/presidente-do-tse-proclama-resultado-provisorio-das-eleicoes-para-presidente-da-republica-no-2o-turno>>. Acesso em: 19 set. 2016. Ressaltem-se o dados, ainda, tendo em vista a obrigatoriedade do voto no Brasil e que, conseqüentemente, a ausência sem justificativa acarrete implicações legais.

e recompensa ou punição por parte dos representados pelos mecanismos de responsividade não se concretiza. Desse modo, é coerente afirmar que

Nas últimas décadas, na maior parte dos países de democracia concorrencial, isso levou ao aumento do desencanto com os mecanismos representativos, sinalizado pelo aumento dos índices de abstenção eleitoral, pela erosão das lealdades partidárias e por manifestações de alienação (MIGUEL, 2005, p. 27).

Como consequência desse fenômeno, algumas estratégias passaram a entrar em pauta para uma tentativa de aproximação entre representantes e representados, uma vez que a legitimidade do poder que o legislativo possui, outrora garantida pelo voto, método primordialmente “óbvio de conferir poder” (MANIN, 1997, p.90), passa a ser conceitualmente ampliada frente à real representação do interesse público. Conforme Leston-Bandeira (2009), o reforço da legitimidade estaria ligado ao provimento de informações que proporcionem uma visão global do funcionamento do parlamento. Isso o torna mais acessível ao cidadão, uma vez que o voto permite aos indivíduos políticos acesso à participação na produção legislativa, mas não pode ser tido como um “método de transferência das preferências idiossincráticas dos cidadãos a profissionais políticos selecionados (URBINATI, 2006, p.193). Desse modo, essas instituições têm apostado em estratégias de engajamento do público em suas atividades, a fim de evitarem maiores constrangimentos em relação à sua apontada falta de transparência, por exemplo.

Logo, percebe-se que os desafios para o reforço da legitimidade das casas representativas consiste no modo como elas trabalham, como desempenham suas outras funções, o que sofre constrangimentos de natureza diversa, especialmente em relação às dinâmicas políticas internas que as regem. Assim, algumas diferenças precisam ser destacadas a fim de que se compreenda como esses sistemas podem mudar a forma de os parlamentos trabalharem e, conseqüentemente, como essas instituições são vistas pelos cidadãos.

“Embora aos políticos seja destinada uma desconfiança, há um reconhecimento da significância do parlamento para a nação”¹² (NORTON, 2013, p. 4). Isso se expressa na grande atenção dada a essa instituição, tanto por parte de grupos de pressão e cidadãos, que tentam se aproximar dos representantes, como da mídia, que está

¹² No original: “Although politicians maybe distrusted, there is recognition of the significance to the nation of the parliament”.

constantemente atenta às ações desse corpo. Esse reconhecimento, então, se expressa pela imunidade que essa instituição possui, especialmente em países que já viveram regimes totalitários. No caso brasileiro, a Constituição de 1988 não permite a dissolução do parlamento em nenhuma hipótese.

Os parlamentos, portanto, precisam sair de uma posição defensiva, pois não se pode alimentar o modelo de que essas instituições precisam de participação, por exemplo, somente por causa de uma crise de legitimidade. Em vez disso, desenvolver bem suas funções e agregar mais transparência e abertura dos processos internos seria uma estratégia de sustentabilidade (ROMANELLI, 2015), por mostrar que o parlamento não possui uma visão tão limitada do engajamento dos cidadãos nas atividades dessa Casa.

Há uma ideia de que as legislaturas estariam em crise por ceder mais às pressões dos partidos políticos, que já possuem pauta e projetos específicos antes mesmo de eleger representantes, do que às demandas dos representados. Norton (2013), contudo, argumenta que, sendo o parlamento mais que um construtor de leis, a defesa de que essa instituição estaria em crise parte de uma visão muito limitada do fenômeno. A própria literatura já aponta há algum tempo outras funções assumidas pelas Casas legislativas além da função primária de legislação, ampliada por Leston-Bandeira (2009) como sendo a disposição do resultado dos processos legislativos e sua regulamentação. Assim, a própria atividade de criar políticas públicas não está “confinada a gerar, discutir e aprovar leis” (NORTON, 2013, p. 111). Ela abrange a função de fiscalizar as decisões do governo.

Em 1970, Robert Packenham apresentou, a partir de estudo sobre o caso brasileiro, onze funções exercidas pelo Congresso Nacional: reunião, manifestação acerca da pauta, válvula de segurança, recrutamento, socialização, treinamento, construção de leis, saída para impasse, articulação de interesses, resolução de conflitos, e visão administrativa/patronagem. Como se pode perceber, a classificação do autor contempla atividades que não estão previstas documentalmente para essas Casas, o que leva à conclusão de que Packenham “definiu as funções em termos de consequências para o sistema político” (NORTON, 2013, p. 9).

Um atualização dessas funções pode ser encontrada em trabalhos mais recentes, que buscaram olhar mais atentamente para questões formais, assim como apelos mais contemporâneos de que as instituições legislativas são alvos, e apontam para, pelo

menos, mais quatro funções, além daquelas apresentadas anteriormente (legislação, representação e legitimação): fiscalização (LESTON-BANDEIRA, 2009), educação e participação (BRAGA; MITOZO; TADRA, 2016). Desse modo, percebe-se que as demandas voltadas aos parlamentos são cada vez mais abrangentes e a adoção de ferramentas que deem conta de gerenciá-las acarreta ônus significativo para as instituições legislativas. Em suma,

Legislação, fiscalização e representação continuam sendo funções-chaves do parlamento, mas também é esperado dos legislativos que ativamente alcancem o público. Isso leva ao desenvolvimento da função de engajamento público, uma vez que parlamentos devem ser vistos como abertos e transparentes, mas também permitir aos cidadãos apresentarem suas visões quanto à governança (LESTON-BANDEIRA, 2016, p. 6)¹³.

Face ao processo de decisão pública, no entanto, os parlamentos não se constituem como única força a ser considerada na equação. As funções dessa instituição tomaram diversas formas, submetidas, principalmente, a sistemas políticos, de acordo com os quais as Casas Legislativas possuem maior ou menor poder de agenda, por exemplo, em relação ao Poder Executivo (BOOTH; SELIGSON, 2000; NORTON, 2013).

Sendo as atitudes desse núcleo político, portanto, condicionadas pela força que possuem de pautar e aprovar leis em relação ao Executivo, o poder que os parlamentos detêm é um fator importante a ser observado nessa dinâmica. Esse poder, segundo Norton (2013), se caracteriza de três formas. A primeira delas é elitista e ocorre quando o parlamento é um corpo formado por elites que servem de *gatekeepers*¹⁴ dos assuntos que passam a compor a pauta do parlamento, o que vai, de certo modo, ao encontro das teorias de Edmund Burke acerca do modelo de representação que os parlamentos devem seguir¹⁵. Nesse contexto, pode-se contestar se estaria em prática uma democracia, pois as decisões não emanariam dos representados, tendo em vista que seriam geradas

¹³ No original: “Legislation, scrutiny and representation are still key functions of parliament, but besides this legislatures are expected to actively reach out to the public. This leads to the development of the public engagement function, whereby parliament needs to be seen as open and transparent, but also enabling citizens to put forward their views on governance”.

¹⁴ Esse é um termo geralmente usado para definir uma das atividades das instituições jornalísticas: a filtragem do que se torna notícia em uma redação. O *gatekeeper*, portanto, é o “guardião” do portal das notícias a serem veiculadas pelo jornal.

¹⁵ Aqui, deve-se pontuar que o autor mencionado, apesar de estar no grupo dos elitistas, acreditava que as decisões, embora tomadas no centro de poder, não deveriam ouvir diretamente o povo, mas deveriam contemplar o bem comum do Estado.

exclusivamente no centro dos interesses de determinados grupos. Esse questionamento é o estopim de teorias contrárias, como aquela participativa que Carole Pateman defenderia nos anos 1970.

A segunda forma de poder do legislativo é nomeada pluralista, em que essa instituição exerce persuasão ou coerção sobre uma pauta. A persuasão consiste em utilizar uma estratégia de negociação para resolver disputas dando possibilidades de escolha ao interlocutor com o qual barganha. A coerção, pelo contrário, é a habilidade de apontar um caminho sem deixar escolha a quem deve tomá-lo, no caso, o governo. Esse pluralismo, deve-se ressaltar, leva em consideração as próprias dinâmicas internas do processo de decisão legislativa, o que passa pelos conflitos entre os atores desse campo, marcados pela “presença de uma multiplicidade de pólos de poder” (MIGUEL, 2003, p.127). Isso é permitido pelo acesso ao parlamento por meio de eleições livres, o que pode abrir certo espaço à representação das minorias, que passam a ter alguma voz no processo.

Por fim, um terceiro modo de o parlamento exercer poder, ainda de acordo com Norton (2013), é chamado de institucional, pois, sob ele, a Casa legislativa age estritamente conforme as leis. Logo, os atores envolvidos aceitam e respeitam os resultados dos processos, reconhecendo que a mudança das regras do jogo é a única forma de mudar os resultados.

O modo tradicional pelo qual os Legislativos exercem poder, então, pode ser considerado como uma das causas da baixa credibilidade que os parlamentos possuem perante os representados, o que sempre foi um problema encarado pelas referidas instituições. Isso ocorre devido a essas instituições não conseguirem contemplar todas as expectativas do eleitorado. Certamente, essa é uma missão impossível, mas não fazer qualquer questão de ouvir as demandas dos cidadãos contribui para o crescimento de uma cultura de descrença por parte dos cidadãos nas instituições do Estado.

Comparando-se os parlamentos a outros órgãos, por exemplo, percebe-se que, muitas vezes, eles vêm abaixo mesmo da Polícia Militar em relação à confiança pública, como é o caso brasileiro (IBOPE, 2015), em que a última instituição também é bastante desgastada perante os cidadãos. Esse fato reforça o argumento de Gastil (2000), quando do estudo do comportamento similar dos norte-americanos direcionado aos atores do campo político.

De acordo com Meyer (1999, p.619-620), há uma necessidade do reestabelecimento da legitimidade depositada nessas instituições pelos cidadãos, a qual “não pode ser alcançada apenas pelo foco em uma avaliação normativa dos sistemas políticos: é preciso avaliar o desempenho substantivo” das Casas, desde promoção de diversidade cultural a “processos de tomada de decisão mais transparentes e responsivos”. Desse modo, o cinismo por parte dos cidadãos tem conduzido as instituições legislativas, mais 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.

A seção seguinte discute como os Legislativos, sobretudo aqueles em âmbito nacional, têm passado por um processo de abertura, desde a disposição de informações ao provimento de mecanismos de participação pós-eleitoral, especialmente a partir da utilização do ambiente digital como plataforma para agregar inovações às práticas democráticas.

2.2 PARLAMENTO ABERTO: MAIS QUE UM REFORÇO À LEGITIMIDADE LEGISLATIVA

“Uma democracia [representativa] demanda um parlamento forte” (INTER-PARLIAMENTARY UNION, 2008, p.4). Esse tipo de instituição se caracterizaria como representante dos anseios políticos e da diversidade social, assim como eficiente em sua função legislativa, sendo transparente, acessível e *accountable* a seus representados. Tendo em vista que os Legislativos são cada vez mais pressionados a se abrirem, enquanto instituições representativas, aos seus mandantes, eles passam a se reconhecer como pontes entre o Poder Executivo e os cidadãos (LESTON-BANDEIRA; THOMPSON, 2015).

Essa consciência contribuiu para o desenvolvimento de estratégias em prol da integração da sociedade com os projetos dessas instituições. Desse modo, o acesso à informação e à transparência legislativa já é uma realidade. A Declaração de Abertura

dos Parlamentos (OPENING PARLIAMENT¹⁶, 2012), discutida e elaborada na conferência *Open Legislative Data 2012*¹⁷, em Paris, foi uma peça-chave no processo de facilitação do acesso a essas instituições, pois, embora a literatura já viesse apontando essa necessidade, é a partir de iniciativas da sociedade civil que os setores representativos se sentem mais pressionados a agirem em favor de melhorias nesse sentido, reduzindo sua opacidade. A declaração representa um esforço para despertar nos Parlamentos uma cultura de abertura, fundamentalmente pela disponibilização de informação de fácil acesso, a fim de que os cidadãos possam “se engajar no processo legislativo”. O direito “a participar da governança e do acesso à informação está estabelecido na Declaração Internacional dos Direitos Humanos” (OPENING PARLIAMENT, 2012, p.1).

Nesse âmbito, surge o conceito de Parlamento Aberto, derivado daquele de Governo Aberto. O fenômeno da abertura dos Legislativos, instituições que têm uma exposição cada vez maior, compreende três fatores: transparência, participação e *accountability* (FARIA; REHBEIN, 2016). A prática desses valores, portanto, contribui para o desenvolvimento de “interação entre a sociedade e os mais diversos órgãos públicos como forma de agregar conhecimento, opinião e poder de decisão” (FARIA, 2012, p.107).

Constituem-se como passos importantes para perenizar a abertura dos parlamentos: (a) fornecer informações de modo aberto, ou seja, tornar um conjunto de dados “completo, primário, atual, acessível, processável por máquina, não discriminatório, não proprietário e livre de licença” (FARIA; REHBEIN, 2016, p. 11), e, além disso, (b) publicizar essa disponibilidade a partir de outros meios de que a Câmara dispõe, como a TV, a rádio e as redes sociais digitais da instituição, (MITOZO, MARQUES, MONT’ALVERNE, 2016). Esse processo, sem dúvida, teve sua

¹⁶ *Opening Parliament* é uma organização não-governamental, resultado de um “encontro mundial sobre Organizações de Monitoramento Parlamentar (PMOs), uma parceria entre o National Democratic Institute, a Sunlight Foundation, e o Latin American Network for Legislative Transparency, que ocorreu em Washington, D.C., em April 2012” (Disponível em: <<http://www.openingparliament.org/about>>. Acesso em: 15 abr. 2016).

¹⁷ Evento que reuniu pesquisadores e organizações não-governamentais “para discutir todos os tipos de experiências de parlamento informatizado: desenvolvimento de leis, monitoramento do parlamento, envolvimento dos cidadãos, análise de votações e *accountability*, estudo dos discursos, e, claro, amplo acesso aos dados dos parlamentos pelo mundo” (Disponível em: <<http://blog.okfn.org/2012/06/25/international-open-legislative-data-conference-july-6-7-paris/>>. Acesso em: 15 abr. 2016).

ampliação e sua relativa consolidação como práticas dos Legislativos a partir da utilização da plataforma *online*.

O uso desse ambiente suscita nos estudos diversas abordagens, “interessadas em verificar em que medida” as tecnologias digitais contribuem para o solucionamento de déficits democráticos, tais como aquele de participação política (GOMES, 2011, p.19). Logo, uma das grandes questões nesse âmbito de pesquisa gira em torno de como o uso das referidas tecnologias poderia tornar os parlamentos instituições mais conectadas com o público, dando suporte, inclusive, para o processo de tomada de decisão dentro delas.

A partir da digitalização das Casas Legislativas, então, surge o conceito de e-Parlamento, quando essas instituições se utilizam da internet para se conectarem aos representados, seja tornando públicas e/ou transparentes informações acerca de sua estrutura e de suas ações, seja permitindo uma construção colaborativa de propostas (FARIA, 2012; OPENING PARLIAMENT, 2012). Esse processo consistiu, primeiramente, em um investimento nos *websites*, que proporcionariam um acesso mais facilitado a informações acerca das funções e atividades dessas Casas. Essas tecnologias, portanto, passaram a

[...] afetar o trabalho interno dos Parlamentos de diversas formas, desde a facilitação do uso externo dos computadores e das redes de trabalho entre os funcionários e a administração parlamentar [...] até a melhora das atividades dos próprios parlamentares. Esse repertório abarca desde a busca por informações – por meio de bases de dados e documentos digitalizados das bibliotecas e arquivos – até a comunicação entre os próprios parlamentares, assim como também com os funcionários das Câmaras, e [por fim] a conclusão da tramitação de documentos por meio das redes e votação eletrônica” (CAMPOS-DOMÍNGUEZ, 2011, p. 121-122)¹⁸.

Progressivamente, outros mecanismos foram sendo implantados, até que a participação por meio de consultas públicas, petições, fóruns de discussão etc. entraram em pauta. Desse modo, o processo de abertura passa da disposição de “janelas” pelos parlamentos – conforme nomenclatura adotada por Bernardes e Leston-Bandeira (2016,

¹⁸ No original: [...] afectar al trabajo interno de los Parlamentos de diversas formas, desde facilitando el uso externo de los ordenadores y redes de trabajo entre los funcionarios y la administración parlamentaria [...] hasta mejorando la actividad de los propios parlamentarios. El repertorio abarca desde la búsqueda de información – a través de bases de datos y documentos digitalizados de las bibliotecas y archivos – hasta la comunicación entre los propios parlamentarios, así como también con los funcionarios de la cámara, y la conclusión con la tramitación de documentos a través de la Red y la votación electrónica.

p. 2) para se referir aos *websites* –, a “portas”, ou seja, uma abertura mais ampla por meio dos mecanismos de engajamento público. Essas iniciativas servem, ainda, para que se reestabeleça a credibilidade no Legislativo e, conseqüentemente, se desenvolva um maior reconhecimento da legitimidade de sua atuação, uma vez que,

“[...] no contexto do parlamento moderno, a legitimidade representativa é crescentemente questionada, tanto por indicadores que mostram a desaprovação da performance institucional (p.ex. baixo *turnout*, baixa confiança no parlamento – Norris, 2011), quanto pela expansão de formas não-representativas de democracia (Fung; Wright, 2003; Rosenberg, 2007; Smith, 2009). As pressões resultantes desse fenômeno explicam a recente expansão do engajamento público promovido pelos parlamentos” (LESTON-BANDEIRA, 2016, p. 7)¹⁹.

Embora quase todos os parlamentos nacionais democráticos, atualmente, possuam ferramentas digitais de comunicação política, sobretudo *websites* (LESTON-BANDEIRA, 2007), nem todos se utilizam desses mecanismos para dispor elementos que promovam transparência, participação e *accountability*. Uma prova disso é que essas instituições ainda são objeto de poucos estudos nesse sentido, se comparadas ao Executivos. Desse modo, percebe-se que os e-Parlamentos podem apenas consistir em instituições que transferem para o ambiente digital o conteúdo físico de que já dispõem *offline*, em vez de fomentar práticas de democracia digital, como também acontece com os governos digitais (MUNDKUR; VENKATESH, 2009), muitas vezes mais preocupados com a disponibilização de serviços nesse meio (pagamento de impostos, por exemplo).

Nem todo e-Parlamento é, portanto, um Parlamento Aberto (TYUMRE, 2012). É bastante comum a utilização das tecnologias digitais como plataformas de comunicação unilateral, em que as instituições apenas tornam disponíveis informações, como uma espécie de megafone (COLEMAN, 2005), e não promovem, conforme esperado dessas plataformas contemporâneas de comunicação, interação com o público. Evoluir de um contexto de e-parlamento para e-parlamento democrático consistiria, segundo Tyumre (2012, p. 50), em (a) aumentar a eficácia administrativa, (b) melhorar o acesso e a

¹⁹ No original: “[...] in the context of the modern parliament, the primacy of this representative legitimacy is increasingly questioned; both through indicators showing disapproval of the institution’s performance (e.g. low voter turnout, low trust in parliament – Norris, 2011) and through the expansion of non-representative forms of democracy (Fung and Wright, 2003; Rosenberg, 2007; Smith, 2009). The pressures resulting from this dual development explain the recent expansion of parliamentary public engagement”.

disseminação de informação e, sobretudo, (c) desenvolver crescente interação com os cidadãos.

Para que isso aconteça, é necessário que sejam desenvolvidas ações a fim de dar suporte aos três pontos apontados por Faria e Rehbein (2016), expostos mais acima. O movimento inicial em direção à implantação de uma cultura de e-transparência nas instituições representativas do Estado, por exemplo, foi a criação de Leis de Acesso à Informação (LAIs). Elas passaram a garantir aos cidadãos o “direito de ter acesso a documentos e informações governamentais” (AMORIM, 2012, p.47). Os Executivos brasileiros, em âmbito nacional e local, têm investido em ferramentas para deixar disponíveis aos cidadãos dados acerca de gastos das gestões. Apesar de haver ainda limitações quanto ao formato em que esses dados são disponibilizados, os casos brasileiros apresentam vantagens quando comparados a outros países, como apresenta a pesquisa de Almada (2017) em relação aos governos nacionais de Estados Unidos e Reino Unido.

O fato é que, desde o início da vigência das LAI (como no caso brasileiro, a partir de 2012), outras ações foram desenvolvidas no sentido de tornar informações relevantes acessíveis, principalmente em ambiente *online*, de modo que os cidadãos sejam capazes de monitorar e acessar os trabalhos, aferindo o desempenho dessas instituições (GRIMMELIKHUIJSEN, 2012).

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

Faria (2012) suscita questionamentos ligados a essas vantagens da abertura legislativa, tendo como foco a utilidade e a viabilidade das experiências, sobretudo em relação a como a atuação cidadã por meio delas pode 1) refletir sobre as decisões legislativas finais e 2) como esses participantes podem “compreender melhor o processo legislativo, ou mesmo acompanhar a atuação dos parlamentares de maneira mais profunda” (p.68). Desse modo, as ferramentas não podem se constituir apenas como

projetos “para inglês ver”, mas como iniciativas eficazes de intervenção ao alcance da esfera civil.

Um parlamento digitalmente eficiente é, portanto, aquele que “não apenas oferece flexibilidade nos procedimentos e facilita o trabalho de seus membros, mas que também trabalha para a inclusão dos cidadãos, sem anular o caráter representativo da instituição” (PAPALOI; GOUSCOS, 2011, p. 80)²⁰. Esses pesquisadores, então, identificam diferentes destinatários, a depender do mecanismo desenvolvido pelo parlamento, a saber: 1) outros parlamentos; 2) os parlamentares; 3) os *media*; e 4) os cidadãos. Em relação a essa última instância, então, uma das inovações mais promissoras é a possibilidade de engajamento e participação por meio de mecanismos digitais.

Iniciativas de participação são aquelas que concluem o percurso das três instâncias requeridas de um Parlamento aberto, uma vez que elas dependem do provimento de informação e da promoção de transparência para se concretizarem de forma satisfatória e reflexiva por parte de cidadãos e cidadãs. Além disso, a junção desses três fatores (informação, transparência e participação) proporciona o estabelecimento da última característica de um legislativo que segue o referido movimento: a *accountability* de seus processos, especialmente dos direcionamentos dados às contribuições recebidas da sociedade (SCHEDLER, 1999). Essa combinação caracteriza a *accountability* como um processo interativo que consiste tanto no que se diz quanto em como é dito (COLEMAN, 2005).

Não se pode deixar de mencionar que o aperfeiçoamento dessas práticas e sua integração aos procedimentos legislativos causam resistência às inovações, uma vez que os integrantes das instituições representativas ainda temem uma possibilidade de democracia direta, que implicaria a perda da legitimidade e da necessidade de seu poder (FARIA, 2012). “Os parlamentares estão em dúvida quanto a seu papel, inseguros quanto a sua legitimidade e ávidos para se ‘reconectarem’ com as ‘pessoas normais’” (COLEMAN, 2005, p. 187)²¹.

²⁰ No original: “An e-enabled parliament can not only offer flexibility in parliamentary proceedings and facilitate the work of its members, but also strive for the inclusion of citizens, without annulling the representative character of the institution”.

²¹ No original: “MPs are uncertain of their role, insecure about their legitimacy and eager to ‘reconnect’ with ‘ordinary people’”.

Do mesmo modo, eles apresentam receios quanto à maior estrutura e às demandas que “oferecer recursos mais sofisticados de participação” pode acarretar aos próprios parlamentares (MARQUES, 2008). No caso brasileiro, a pesquisa desenvolvida por Marques (2008) sobre o Portal da Câmara dos Deputados do Brasil concluiu que mesmo o corpo consultivo da Casa apresentava receios nesse sentido, em meados da primeira década dos anos 2000.

Logo, essas ações devem ser vistas como mais que um fator a contribuir para uma maior legitimidade direcionada à representação exercida pelos parlamentos. Romanelli (2015, p.650) defende que elas são fatores que levam um caminho democrático sustentável para essas instituições, pois promovem uma cidadania ativa, baseando-se na construção de diálogo e no compartilhamento de valores entre as instituições representativas e os cidadãos.

Quando essas atividades se desenvolvem em ambiente *online*, seguindo um processo de modernização das Casas legislativas, elas possuem ainda maior potencial de alcance e podem desenvolver ferramentas cada vez mais interativas para aproximar os representados do centro de decisão.

Coleman (2005, p.196) defende que a adoção dos *media* digitais para a prática da representação política pode mesmo fomentar o desenvolvimento de elementos essenciais para se alcançar o que Pitkin (1967) considera uma democracia direta, entre eles: (a) comunicação mais interativa; (b) escuta dos representados por parte dos representantes; e (c) representação como um processo deliberativo, devido à campanha permanente que a visibilidade por meio das redes proporciona.

A utilização abrangente da plataforma *online* pode proporcionar maiores níveis de conhecimento acerca da Casa legislativa, o que levaria a “níveis mais altos de interesse pela instituição” (LESTON-BANDEIRA, 2012, p.417)²². Essa ação caracteriza um ponto importante a justificar a abertura dos parlamentos. Ademais, os integrantes dessas Casas devem evitar uma visão limitada de abertura, quando creem que devem realizar ações nesse sentido apenas para buscar o reestabelecimento da legitimidade de suas posições perante os cidadãos. Pelo contrário, os parlamentos precisam acreditar que a abertura é uma oportunidade de se reconectar com as demandas dos representados,

²² No original: “[...] increased levels of interest for the institution”.

o que pode lhes proporcionar uma visão panorâmica e, ao mesmo tempo, perspectivas sociais específicas acerca de problemas cotidianos (PEČARIČ, 2017).

Pensando nas empresas jornalísticas e nos cidadãos como interlocutores (PAPALOI; GOUSCOS, 2011), o desafio dos parlamentos é disponibilizar informações acerca de suas ações, a fim de suprir a necessidade de que iniciativas daquelas instâncias civis se empenhem na organização e exposição desses dados. “A disponibilização de tais informações detalhadas e cruzadas [...] permite a formação de senso crítico sobre o comportamento parlamentar” (FARIA, 2012, p.103) e, por isso, deve ser provida pela própria instituição, uma vez que ela é a maior interessada na formação de sua imagem pública.

As tecnologias digitais vêm se constituindo como espaços bastante utilizados pelas instituições políticas, atualmente, devido a sua abrangência e aos baixos custos tanto para o desenvolvimento de mecanismos a partir dos quais os cidadãos possam acessar a atividade representativa, quanto para a publicização dessas iniciativas (SILVA, 2011). A plataforma *online* “apresenta excelentes oportunidades” para uma abertura dos parlamentos à intervenção civil, “uma vez que ela permite uma maior disseminação do que é o parlamento que qualquer outro meio de comunicação” (LESTON-BANDEIRA, 2009, p.19).

A utilização dessa tecnologia traz à literatura um volume considerável de pesquisas, especialmente a partir de meados dos anos 2000 (COLEMAN, 2005), o que aponta para a importância direcionada a essas inovações democráticas. Essa atenção faz emergir um novo conceito dentro do campo de estudos da democracia digital: e-Participação.

Desse modo, o capítulo seguinte discute a utilização da plataforma *online* pelos parlamentos, especificamente, para promover engajamento e participação pós-eleitoral, de acordo com diferenciação realizada pela literatura. Apresenta, ainda, os casos em estudo, a partir da estrutura e das dinâmicas internas que os compõem, tendo em vista a relação que essas características podem manter com o próprio desenvolvimento de iniciativas participativas.

Nesse contexto, a discussão que se desenvolve a seguir tem como base para as questões empíricas deste trabalho as reflexões e os achados de Leston-Bandeira (2007) e Chadwick (2011), também apresentados mais adiante, que se propuseram a analisar os parlamentos por dentro, como a presente pesquisa intenta procurando avançar na investigação, de modo a contribuir com o campo de estudos.

3 O PARLAMENTO SE CONECTA A SEUS CIDADÃOS: A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NA ERA DIGITAL

A participação política já era uma questão em debate antes mesmo do surgimento das ferramentas digitais. A teoria participativa clássica tem como marco o trabalho de Carole Pateman (1970), que parte do seguinte questionamento: “qual o lugar da ‘participação’ em uma teoria democrática moderna e viável?” (PATEMAN, 1970, p. 9). O trabalho postula que a simples existência de instituições representativas não garante o exercício democrático pleno, uma vez que, se a participação civil não se torna parte da agenda dessas instituições, não se pode dizer que esse é mesmo um governo “do povo”.

Pateman (1970) busca em Rousseau, Stuart Mill e Cole a origem de sua argumentação, entendendo que a participação deve ser um processo proporcionado continuamente pela esfera de representação, chegando a atingir um ponto máximo de *input* dos cidadãos, que gere resultados, como a construção de políticas públicas e, sobretudo, “o desenvolvimento de capacidades sociais e políticas nos indivíduos”, o que se consegue a partir de um *feedback* dessa participação (p.43).

O estudo de Pateman aponta duas compreensões do conceito de participação: 1) como processo em que o cidadão possui poder de influenciar as decisões, uma participação que ela nomeia como “parcial”; e 2) quando esse ator tem o poder de veto, ou seja, possui certa equivalência aos atores do campo político na tomada de decisões, uma participação “plena” (p.71). Qualquer atividade que consista em atividades mais primárias, como a busca por informação sobre um deputado, é vista pela pesquisadora norte-americana como uma pseudoparticipação. Desse modo, percebe-se que essa pesquisadora visa práticas democráticas mais abertas, aproximando-se, portanto, do pensamento de autores como Barber (2003).

A adoção do ambiente *online* para o desenvolvimento de mecanismos participativos traz a esse processo o diferencial de pensar uma modalidade democrática, a democracia digital, que não substitua o sistema representativo, mas que conviva com ele, reforçando ou ajustando práticas por meio da utilização de ferramentas digitais (SIEDSCHLAG, 2005; GOMES, 2011).

Sendo essa modalidade mais recente de utilização dos *media* digitais pelos parlamentos aquela que interessa a esta tese, o presente capítulo reflete, primeiramente, acerca do conceito de e-Participação. Realiza-se, então, um mapeamento da literatura sobre como os parlamentos têm promovido iniciativas nesse âmbito e discutem-se as possibilidades da participação cidadã em um processo de construção colaborativa de leis.

Em um segundo momento, reflete-se sobre fatores institucionais que podem constituir-se variáveis explicativas do desenvolvimento de práticas de engajamento público, sobretudo aquelas em ambiente *online*. Por fim, apresentam-se as características dos parlamentos cujas iniciativas serão analisadas na parte empírica da tese, a saber, a Câmara dos Deputados brasileira e a *House of Commons* britânica.

3.1 E-PARTICIPAÇÃO: REFLEXÕES SOBRE TEORIA E PRÁTICA

A rápida expansão da internet desde meados dos anos 1990 a elevou ao patamar de plataforma de comunicação, uma vez que sua popularização abriria portas a novas utilizações, inclusive por parte dos cidadãos. O surgimento de uma modalidade de Internet mais interativa proporcionou aos usuários ferramentas que possibilitam a “participação na produção dos conteúdos e nos procedimentos de difusão viral de informações e de mobilização” (GOMES *et al.*, 2009, p. 32).

Esse foi um passo importante em relação à interação entre esfera civil e esfera política, pois, a partir desse momento, um diálogo entre elas seria possível, ação que iria além da mera recepção de conteúdos conforme modelo dos *media* tradicionais. Tal fator leva alguns autores a considerarem a Internet como um ponto central na nova dinâmica de comunicação e interação entre aquelas esferas, já que o acesso à plataforma online acarreta menos custos e maior amplitude, o que abre espaços a uma horizontalidade de comunicação e à formação de redes de contatos (DAHLBERG, 2004).

De fato, em um primeiro momento, muitas expectativas e o desenvolvimento de ações que causariam efeitos a essa interação, apesar de sua elaboração mais simples, contribuíram para o crescimento de iniciativas e estudos no campo. Isso se intensifica ainda mais quando se percebe que usar a Internet como plataforma de transmissão de conteúdo é negligenciar “sua interatividade inerente; seria como usar um telefone para

deixar mensagens, mas nunca escutar a voz do outro lado da linha” (COLEMAN; SPILLER, 2003, p.4).

Desse modo, a oferta apenas de mecanismos de e-Governo, ou seja, a disposição *online* de serviços – como pagamento de impostos – (ANDERSON; BISHOP, 2005; CHADWICK, 2006; SAMPAIO, 2011)²³, passaram a não ser suficientes como estratégias de aproximação entre as esferas política e civil. Essas atividades não se constituíram como uma abertura das instituições representativas, mas, apenas o desenvolvimento de mecanismos mais cômodos de arrecadação e legalização por parte dos órgãos do Estado. O avanço, portanto, viria com o desenvolvimento de ferramentas direcionadas ao contato mais direto entre esfera civil e elites políticas, tais como consultas públicas, bate-papos e fóruns de discussão. Esse conjunto de inovações democráticas desperta uma nova vertente das pesquisas no campo da Democracia Digital.

Os estudos sobre e-Participação surgem no campo maior da e-Democracia, tendo por finalidade a investigação do desenvolvimento de ferramentas que fomentem habilidades participativas dos cidadãos junto às instituições democráticas por meios *online* (SANFORD; ROSE, 2007). Esse conceito envolve, de acordo com a literatura, níveis de participação que vão desde engajamento a *empowerment* da esfera civil no processo de tomada de decisão (KOUSSOURIS *et al.*, 2011). De acordo com os estudos empíricos, essa evolução passa por informação, consulta (AICHHOLZER; ALLHUTTER, 2011; MARQUES, 2008), compreensão dos dados, identificação da influência do parlamento no cotidiano (LESTON-BANDEIRA, 2012), e tomada de decisão (GOMES, 2005; FOX, 2009; LESTON-BANDEIRA, 2012; KOUSSOURIS *et al.*, 2011).

Percebe-se, portanto, que e-Participação herda a polissemia do conceito clássico de participação, o qual, historicamente, abrange desde votar e frequentar associações a debater opiniões por meio da plataforma digital (REIS, 2013; MARQUES, 2008). Desse modo, a literatura tem apresentado subclassificações do conceito, que se estabelecem de acordo com as práticas estudadas.

Gomes (2005) sistematiza as diversas formas de envolvimento civil com a esfera de decisão pública a partir de uma gradação que leva em conta a intensidade da

²³ A literatura passou a apontar uma diferenciação entre e-Governo, mais ligado à administração pública, e e-Governança, componente de ações de democracia digital (CHADWICK, 2006).

atividade participativa: participação moderada, participação radical e democracia direta. Dentro das duas primeiras instâncias, há uma compatibilidade com o modelo representativo, uma vez que elas consistem em atividades que vão de manifestações na esfera de visibilidade pública até a intervenção que se pode realizar no processo de decisão pública por meio de ferramentas participativas do Estado. Uma democracia direta, por sua vez, dispensaria a esfera política e “as funções de decisão seriam assumidas pela esfera civil” (p.217).

Marques (2008) é um dos estudos pioneiros das ações para engajamento público e participação do Governo e do Congresso Nacional brasileiros. O pesquisador, a partir de estudo dos Portais da Câmara e da Presidência (versão anterior ao portal do Planalto), considera participar desde informar-se a partir de um mecanismo disponibilizado pelas instituições até engajar-se em atividades mais robustas, como Consultas Públicas ou debates em salas de bate-papo.

Considerando-se, especificamente, as possibilidades de abertura participativa das instituições políticas por meio da internet, Silva (2011) defende a existência de cinco níveis de relação entre esfera civil e campo representativo: 1) utilitário; 2) informativo; 3) instrutivo; 4) argumentativo; e 5) decisório. No âmbito dessas três primeiras classificações, prevalece um caráter de acesso a dados sobre as instituições pelos cidadãos. As duas últimas abrangeriam, por sua vez, um envolvimento com o processo de decisão pública.

Barros, Bernardes e Rehbein (2016) observam as influências que a entrada do meio digital como plataforma de comunicação do Congresso brasileiro, sobretudo, a Câmara dos Deputados, causaram às práticas legislativas. Nesse estudo, os autores, então, diferenciam as atividades entre aquelas que promovem engajamento e outras que fomentam interatividade.

A literatura internacional vem dedicando especial atenção aos casos europeus, especialmente o britânico, quando se põe em questão a e-Participação nos parlamentos. Fox (2009), inicialmente, apresenta três termos para falar de interferência cidadã junto ao parlamento britânico: engajamento, participação e tomada de decisão. O que se percebe, todavia, é que a autora, exceto pelo momento em que associa participação especificamente a eleições, flutua entre os termos, utilizando, por vezes, “engajamento e participação” ou “participação e tomada de decisão” como sinônimos. Uma diferença mais nítida entre as classificações aparece, entretanto, quando Fox estabelece um limite

entre expor uma opinião e envolver-se com os projetos, momento em que o trabalho põe de um lado engajamento público e, de outro, participação/tomada de decisão, unificados em torno de um tipo de atividade (FOX, 2009, p. 676).

Leston-Bandeira (2012), mais tarde, realiza um mapeamento da literatura anglo-saxã e identifica nos trabalhos uma gradação entre tipos de engajamento público, conceito que abrangeria desde a busca por informação política à participação na definição de políticas públicas. A autora estabelece cinco níveis no processo de engajamento dos cidadãos com o parlamento: 1) Informação (quando o cidadão acessa dados das instituições); 2) Compreensão (digere os dados consultados, conhecendo, por exemplo, a diferença entre parlamento e governo); 3) Identificação (além de compreender no que consistem as instituições, reconhecimento do seu dia-a-dia nas decisões públicas); 4) Participação (ao ver relevância das decisões do parlamento em suas vidas, sentem-se compelidos a engajar-se em alguma atividade da instituição que lhes diga respeito); e 5) Intervenção (engajamento em discussões, a fim de contribuir com o processo de tomada de decisão).

Dentre as contribuições que os casos estudados pela literatura sobre internet e parlamentos apresentam, percebe-se a existência de uma flexibilização gradativa do conceito de participação, uma vez que os estudos passam a agregar as demandas cidadãs às rotinas dessas instituições políticas, das quais se exige maior atenção por serem aquelas que devem manter maior proximidade com os cidadãos em um contexto representativo. De acordo com esses estudos, então, pode-se chegar ao panorama de gradação participativa que se apresenta no Quadro 1, mais adiante.

Apesar das gradações postuladas por diversos trabalhos, pode-se perceber que informação é estabelecidamente o primeiro requisito para que se promova algum engajamento do público com as instituições representativas. Reconhece-se, aqui, que a democracia digital é gerada na democracia representativa e tem por objetivo suplementar, reforçar, ou consertar as deficiências das práticas políticas democráticas por meio do uso de tecnologias digitais de comunicação (SIEDSCHLAG, 2005; GOMES, 2011). Logo, algumas etapas apontadas pelos autores acima acionados não condizem com o que se espera da utilização de ferramentas *online* de participação. Outras, ainda, parecem detalhar demasiadamente os processos, de tal modo que esta pesquisa, excluindo as atividades de acesso à informação (utilitário, informativo, compreensão), aceita a simples diferenciação entre engajamento (que abarcaria o que foi

conceituado como participação parcial, participação moderada, engajamento, instrução, compreensão e identificação) e participação (que compreende as demais classificações apresentadas).

Quadro 1 – Classificações de Participação na literatura

AUTOR(A)/ANO	CLASSIFICAÇÕES
Pateman (1970)	Pseudoparticipação Participação parcial Participação plena
Gomes (2005)	Participação moderada Participação radical Democracia Direta
Marques (2008)	Informação Participação
Silva (2011)	Utilitarismo Informação Instrução Argumentação Decisão
Fox (2009)	Engajamento Participação/Tomada de Decisão
Leston-Bandeira (2012)	Informação Compreensão Identificação Participação Intervenção
Barros, Bernardes e Rehbein (2016)	Engajamento Interatividade

Fonte: Elaboração própria.

A escolha pela diferenciação simplificada se justifica pela discussão empreendida pelos trabalhos, em que se percebe mais coerente adotar alguma diferenciação entre as atividades de envolvimento político dos cidadãos, tendo em vista que não parece adequado considerar no mesmo patamar a busca por informações e a participação por meio de consultas públicas ou fóruns. Ademais, levar em consideração outras gradações menores não seria produtivo, tendo em vista que se trabalha com poucos casos, que as formas de e-Participação não precisam necessariamente ser voltadas para a tomada de decisão para serem consideradas melhores (SAMPAIO, 2014) e que esse não é o foco teórico desta tese.

Ao observar mais atentamente casos e temáticas abordadas entre os estudos sobre e-Participação, percebe-se que a primeira década das pesquisas, que compreende o final dos anos 1990 e início dos anos 2000, se preocupa com um reconhecimento das novas práticas e ainda pensa as “potencialidades” da plataforma digital para os processos representativos (DAHLBERG, 2001; OWEN *et al.*, 1999; BARNETT, 1997; GROSSMAN, 1996). Buchstein (1997) apresenta as grandes inseguranças, de um lado, e expectativas, de outro, em relação ao uso do ambiente *online* para engajar os cidadãos com as ações do campo político, naquele momento. Refletia-se acerca de como a internet poderia se constituir como uma esfera pública de debate, que mudaria a forma como as pessoas interagem por se perderem características essenciais ao formato das interações até então estabelecidas, como as expressões físicas das conversas face-a-face (p.259).

Uma década mais tarde, a partir do estudo empírico de projetos, puderam ser identificadas mais acuradamente as limitações e os avanços do uso do ambiente digital para a promoção de ações democráticas. Direcionou-se o foco, portanto, para questões de *design*, implantação e eficiência dos projetos participativos digitais (SAMPAIO, 2014). Haveria, desse modo, uma divisão dos estudos entre aqueles que 1) refletiriam teoricamente sobre o campo de estudos, mapeando a literatura ou as iniciativas existentes (BUCY; GREGSON, 2001; GRÖNLUND, 2003; KAKABADSE *et al.*, 2003; MACINTOSH, 2004; POLAT, 2005; VEDEL, 2006; SANFORD; ROSE, 2007; SÆBØ *et al.*, 2008; GOMES, 2005, 2011; LEE *et al.*, 2011; SAMPAIO, 2014), 2) prediriam formatos e estratégias que incrementassem as ferramentas ou as análises, a partir do estudo das características dessas iniciativas (JANSSEN; KIES, 2004; LESTON-BANDEIRA, 2007; FERBER *et al.*, 2007; MARQUES, 2008; SILVA, 2011; SOUZA,

2012; FARIA, 2012); 3) questionariam o papel desses projetos para as instituições políticas que os promovem (COLEMAN, 2005; CHADWICK, 2011; LESTON-BANDEIRA; THOMPSON, 2015); 4) analisariam como os usuários se comportam quando têm a oportunidade de acessar essas ferramentas (JENSEN; VENKATESH, 2007; SAMPAIO, 2010; MITOZO, 2016).

A sociedade se tornaria cada vez mais exigente em relação às oportunidades de participação nas decisões políticas, uma vez que passa a ter mais acesso a informações sobre o campo político. Não é mais suficiente, portanto, fornecer informações: é necessário permitir que os cidadãos as construam, tendo em vista que a internet se constitui como arena discursiva.

Os governos passam a ser grandes berços de iniciativas de e-Participação e, conseqüentemente, tomam boa parte da atenção do campo de estudos (JENSEN, 2003; COLEMAN; MOSS, 2013; JEFFERY, 2010; CHADWICK, 2011; HÖCHTL *et al.*, 2011; MERGEL, 2012; WRIGHT, 2012; MUNDKUR; VENKATESH, 2008). Dentre as iniciativas que os Executivos, seja em âmbito nacional ou em âmbito regional ou, ainda, local, têm desenvolvido para a promoção de e-Governança participativa, estão casos de consultas públicas, e-petições, votação *online* e alguns casos sazonais de fóruns de discussão.

Outro exemplo, provavelmente o mais estudado nessa vertente, é o caso dos Orçamentos Participativos (OPs), de origem brasileira, cujos procedimentos conferem aos cidadãos poder real de decisão sobre gastos públicos (AVRITZER, 2008; PEIXOTO, 2013; SAMPAIO, 2010, 2014; NITZSCHE *et al.*, 2012; STYLIANI, 2010; ROSE *et al.*, 2010; SPADA; ALEGRETTI, 2016). A extensão *online* dessas práticas, os OPs digitais, ampliou a participação popular. Os meios *offline* de contribuir com os OPs, entretanto, não foram substituídos por completo. Isso ocorreu porque o acesso à internet ainda não é universal, uma realidade em muitos países, incluindo o Brasil, embora amenizada devido à difusão da conexão por meio de dispositivos móveis (BRASIL, 2014)²⁴.

²⁴ Ainda assim, não se pode deixar de apontar a reprodução que o ambiente digital ainda faz do meio *offline*, em relação a distribuição de acesso e possibilidade de todo e qualquer cidadão realmente ter voz nas decisões públicas, pauta levantada por autores como Pippa Norris (2001) e Jodi Dean (2004). Dean aponta a existência de condições assimétricas de poder na rede, contrariando a horizontalidade pregada pelos otimistas, sem as quais essa plataforma poderia constituir-se como uma rede de livre circulação de “valores, temas, contribuições e argumentos” sobre política, já que é um espaço de circulação de ideias (DEAN, 2004, p. 104). O argumento de Norris versa sobre uma questão ainda mais básica: as

Os parlamentos entram mais tardiamente nessa literatura, tendo como uma das referências iniciais o estudo de Coleman e colaboradores (1999) sobre como a plataforma digital poderia contribuir para uma melhoria das ações de comunicação e engajamento público do parlamento britânico, que teve como mote a primeira experiência com fóruns deliberativos, realizada por essa instituição e moderada pela Hansard Society (FERGUSON; MILLER, 2007). Outros estudos teóricos, partindo do conceito de comunicação política, também se desenvolveram, sobretudo, nessa primeira fase (TAYLOR; BURT, 1999; ULRICH, 2005, WARD, GIBSON, LUSOLI, 2005; LASSE *et al.*, 2006; DAI; NORTON, 2007a, 2007b; SHAHIN; NEUHOLD, 2007; LESTON-BANDEIRA, 2007; LESTON-BANDEIRA; WARD, 2008; PAPALOI; GOUSCOS, 2011; FARIA; REHBEIN, 2016). Ainda nesse momento, expressava-se uma preocupação com o reconhecimento das ferramentas, tendo muitos trabalhos realizado mapeamentos das iniciativas em atividade, a fim de identificar o que viria a constituir os estudos empíricos (SEPULVEDA, 2002; SEATON, 2005; ALLAN, 2006; PERNA; BRAGA, 2011; KUKOVIC; HAČEK, 2014).

O desenvolvimento de websites pelas Casas Legislativas levou a literatura a voltar sua atenção para como essas ferramentas poderiam disponibilizar informação de qualidade aos cidadãos (ZITTEL, 2004; MARQUES; MIOLA, 2007; VICENTE-MERINO, 2007; KELSO, 2007; FERGUSON, 2008; DALBOSCO, 2010; MARQUES, 2008, 2010; MISSINGHAM, 2011; LESTON-BANDEIRA, 2012; PEIXOTO, 2013; BRAGA; TADRA, 2013; BERNARDES; LESTON-BANDEIRA, 2016). Embora essa vertente de estudos tenha se concentrado mais na primeira década dos anos 2000, ela continua ativa, tendo em vista que os parlamentos se utilizam bastante de websites, pois ainda estão em sua infância no desenvolvimento de outros mecanismos em ambiente digital.

Dentre os casos de maior destaque na arena dos estudos sobre portais participativos está o Brasil, cujas instituições legislativas, tanto em nível nacional quanto regional e local, têm proporcionado cada vez mais material empírico para as pesquisas (MARQUES, 2008; SOBACI, 2011; DALBOSCO; VIEIRA, 2011;

disparidades sociais, que se iniciam no que a autora nomeia *digital divide* (NORRIS, 2001). Sem acesso à plataforma, os cidadãos, de modo geral, não poderiam participar de decisões públicas nela dispostas. Desse modo, a aprovação de uma política que contemple muitos setores da sociedade poderia ser melhor tomada pelos representantes eleitos, já que os *media* digitais não “refletem a clássica noção do papel do parlamento na democracia representativa” (NORRIS, 2001, p. 137) e, portanto, teriam melhor utilização como plataforma para *accountability* do trabalho do Parlamento e do Governo perante os cidadãos.

MENDONÇA; PEREIRA, 2011; FARIA, 2012; RAUPP; PINHO, 2012; SOUZA, 2012; MITOZO, 2013; BRAGA; TADRA, 2013; ROCHA, 2015; BERNARDES; LESTON-BANDEIRA, 2016; FARIA; REHBEIN, 2016; ROSSINI; OLIVEIRA, 2016). Segundo o estudo de Braga, Mitozo e Tadra (2016), a Câmara dos Deputados, a Assembleia Legislativa de Minas Gerais e o Senado Federal lideram o provimento de mecanismos de reforço às funções legislativas no país (representação, legislação, legitimidade, *scrutiny*, educação e participação), especialmente a participação, o que põe também esses casos como os mais bem sucedidos no mundo, tendo em vista o destaque internacional do Brasil nesse cenário (LESTON-BANDEIRA; THOMPSON, 2015; ROSSINI; OLIVEIRA, 2016).

Há, ainda, uma grande concentração dos trabalhos na compreensão da comunicação individual dos parlamentares com o eleitorado, seja por meio de correio eletrônico, seja por meio de redes sociais digitais (DAI; NORTON 2007a; LINDH; MILES, 2007; LESTON-BANDEIRA; BENDER, 2013; GRIFFITH; LESTON-BANDEIRA, 2012; HOFF, 2004; CARDOSO *et al.*, 2003; DADER; CAMPOS-DOMÍNGUEZ, 2006; MARQUES; MIOLA; AQUINO, 2014; NICOLÁS, 2015; PEREIRA *et al.*, 2017). Esses estudos analisam, sobretudo, o volume de informações que são disponibilizadas e de interação que os representantes realizam por meio dessas ferramentas.

Os estudos empíricos têm analisado, essencialmente, os próprios mecanismos. A oferta deles no processo de tomada de decisão, entretanto, não é ação suficiente. É necessário haver uma disposição das instâncias representativas para abrir espaços a um poder real ao menos de influência sobre as decisões dessas Casas por parte dos cidadãos (MARQUES, 2009).

Se a voz do povo deve ser ouvida mais clara e frequentemente, devem-se envolver esforços no recrutamento do máximo possível de vozes para o diálogo democrático, incluindo aquelas tradicionalmente marginalizadas, impotentes ou silenciosas. Devem-se refletir as realidades geográficas e sociais no ambiente *online*, almejando promover acesso igualitário ao processo democrático para todas as áreas e comunidades (COLEMAN; SPILLER, 2003, p.14)²⁵.

²⁵ No original: “If the public voice is to be heard more clearly and more often, this must evolve efforts to recruit the widest range of public voices to the democratic conversation, including those who are traditionally marginalized, disadvantaged or unheard. Reflect the realities of geography and social structure within online environments, with a view to provide equal access to the democratic process for all areas and all communities”.

Reconhecendo essa deficiência e seu novo poder de produção e difusão de informação, assim como independência para desenvolver iniciativas, os cidadãos têm se tornado sujeitos ativos e passaram a criar canais de acesso ao campo político ou aproveitar-se de forma diferente de ferramentas já existentes. Várias formas de manifestação, portanto, surgem, tais como o uso das redes sociais digitais, por meio da criação de páginas de mobilização/ciberativismo (SILVEIRA, 2010), a utilização de *memes* (CHAGAS, 2015, 2016), ou a abertura de *websites* de petições, consultas públicas e/ou fóruns de discussão etc. (SOUZA, 2012), sendo um dos casos mais conhecidos no mundo a rede Avaaz²⁶. Por isso, o uso das mídias sociais, por exemplo, se torna importante e essencial ao parlamento, pois, quando ele não ocupa esse espaço como uma instituição representativa, ele é cobrado por meio dela.

Percebe-se, então, que, à medida que a abertura à participação *online* pode contribuir para o aumento da credibilidade e o reforço à legitimidade dos parlamentos, o simples provimento de mecanismos de participação nesse tipo de ambiente não se constitui, todavia, ação inovadora em si mesma. Mais que isso, deve-se atentar para o planejamento e o desenho das ferramentas, como apontado por Grönlund (2003).

Primeiramente, processos democráticos devem ser projetados de forma mais consciente, a fim de permitir aumento e melhoria da participação. Em segundo lugar, ferramentas de informação e comunicação mais avançadas devem ser empregadas para sustentar essa participação. Esses dois fatores estão interrelacionados, i.e., um não pode existir sem o outro. O desafio para um desenvolvimento mais amplo, então, é fazer os dois caminharem de mãos dadas (GRÖNLUND, 2003, p. 93-94).

Alguns pontos têm sido apontados pela literatura como fundamentais a uma interface interativa que forneça, além de meios, oportunidades de participação aos cidadãos (GOMES, 2011), dentre eles, a publicidade que se faz das iniciativas (MITOZO, 2013). A publicidade é um dos pilares da prática democrática, um conceito vinculado àquele de esfera pública (SILVA, 2011), que tem como uma de suas vantagens permitir aos eleitores cumprirem seu papel com base no conhecimento que esses indivíduos possuem acerca do campo político (BENTHAM, 2011).

²⁶ Página em português do Avaaz, disponível em: <<https://www.avaaz.org/page/po/>>. Acesso em: 17 nov. 2016.

Nesse sentido, além do próprio conceito de transparência derivado das discussões de Jeremy Bentham, a publicidade também pode, atualmente, ser compreendida como divulgação de teor noticioso-informativo (SILVA, 2011). No contexto dos projetos para engajamento e participação, ela se expressa na divulgação das atividades a partir de interface com as mídias institucionais, como TV e rádio ou, ainda, o mais recente aproveitamento das redes sociais digitais do parlamento.

A informação, portanto, é um passo fundamental ao fomento de participação no processo legislativo, seja ela de teor mais geral, seja constituída de conteúdo especializado sobre o tema em debate (MARQUES, 2008). Dentre essas informações, deve-se, ainda, considerar a apresentação de ações e resultados da iniciativa, de modo a estimular mais participação por meio das ferramentas disponíveis (MITOZO, 2013; GOMES, 2011). Essa seria a chamada responsividade, uma das vertentes da *accountability*, que consiste na obrigação de o poder ser exercido de forma transparente e, conseqüentemente, justificar seus atos (SCHEDLER, 1999).

Para que a responsividade aconteça, as instituições legislativas devem manter algum nível de diálogo com seus mandatários, dando respostas aos cidadãos “quando esses demandam indagações ou questionamentos sobre temas de concernência pública” (SILVA, 2011, p.129).

Essa característica se liga diretamente ao que o trabalho de Ferber *et al.* (2007) defende ao discutir as arquiteturas de ferramentas em ambiente *online*. Sendo essa plataforma substancialmente interativa, a comunicação desenvolvida com os cidadãos por parte das instituições que lançam mão desse espaço deve ocorrer em um nível “3-fold”, ou seja, de forma a engajar ativamente as duas partes envolvidas na conversa. Não se deve, portanto, usar as ferramentas *online* como um megafone, a partir do qual um locutor fala e os interlocutores apenas escutam (COLEMAN, 2005).

Quando se fala em mecanismos digitais, a partir do reconhecimento de que nem todos os cidadãos têm acesso ou dominam o manejo das ferramentas dessa plataforma, faz-se necessário, ainda, dar instruções desse teor. Sobretudo, porque, ao pensar o tipo de disposição de ferramentas sem atentar para a literacia dos cidadãos e o acesso ainda não universalizado às tecnologias digitais de informação e comunicação (o chamado *digital divide* – Norris, 2001), pode-se acabar por “reforçar a capacidade de controle e de autoridade das elites institucionais” (CAMPOS-DOMÍNGUEZ, 2011, p. 46). Deve-

se levar em conta a realidade dos usuários (TYUMRE, 2012) e, portanto, desenvolver estratégias de educação para o engajamento e a participação.

Algo que pode motivar o engajamento cidadão por meio das iniciativas participativas é a utilização de materiais de convite ao engajamento nas ações, tendo em vista as novas possibilidades tecnológicas, desde o advento do formato HTML, por exemplo, e o uso de outros canais participativos, que considerem as preferências participativas dos cidadãos (MITOZO, 2013).

A partir do desenvolvimento de uma cultura democrática baseada no aproveitamento do ambiente digital, haveria também um efetivo “aproveitamento da inteligência coletiva na elaboração legislativa” e não a manutenção de “experiências de mero aconselhamento de órgãos públicos” (FARIA, 2012, p. 62).

Mais recentemente, alguns estudiosos têm investido em uma discussão sobre essa colaboração na construção de leis, a que têm chamado de *crowdlaw*²⁷. O termo é derivado da apropriação e da adaptação de *crowdsourcing*, conceito proveniente do mercado de negócios, que significou uma transformação de política das empresas, uma busca eficiente pela solução de problemas coletivamente, por meio de plataformas digitais. Essa atividade acabou por alcançar outras áreas, como o jornalismo, tornando-se um mecanismo de busca de conhecimento e solução de problemas (AITAMURTO; CHEN, 2017). Finalmente, as instituições políticas, em especial os governos, passaram a lançar mão dessa estratégia a fim de proporcionar uma gestão mais participativa e aberta aos cidadãos.

Aitamurto e Chen (2017) defendem que a atividade de *crowdlaw* contribui para a criação de valores em três dimensões: democrática, epistêmica e econômica. À primeira delas, agrega-se valor quando se investe em mecanismos para aumentar transparência, *accountability*, nível de inclusão e deliberação das instituições. Epistemologicamente, a construção colaborativa agrega valor quando serve de mecanismo de busca de conhecimento, que promove aprendizagem. O valor econômico desse tipo de atividade consiste no fato de que o movimento de *crowdlaw* ocorre de maneira eficiente, ou seja, quando as instituições conseguem “produzir políticas que

²⁷ Um exemplo desse movimento é o projeto “GovLab”, liderado pela prof. Dra. Beth Noveck, que trabalha, a partir do compartilhamento por meio de videoconferências, na criação e no aperfeiçoamento de mecanismos de construção colaborativa de leis, com o qual um órgão da Câmara dos Deputados tem parceria, o Laboratório Hacker, a ser apresentado mais adiante neste trabalho. Disponível em: <<http://www.thegovlab.org/project-crowdlaw.html>>. Acesso em: 02 Set. 2017.

atendam melhor às necessidades dos cidadãos e às questões da sociedade”²⁸ (p.1). Desse modo, a prática em questão ultrapassa atividades de consulta pública, pois pode promover outros valores democráticos, além de dar voz aos constituintes acerca de pautas cujas decisões exercem influência sobre seu cotidiano.

Uma construção colaborativa pode trazer ao processo que a adota muitas vantagens, pois, além de contar com indivíduos que conhecem o problema debatido de modo prático e cotidiano, pode-se, ainda, ter à disposição visões especializadas sobre a questão. Pečarič (2017) argumenta que um “testemunho coletivo”, proveniente de parcela significativa de uma comunidade, pode mesmo ser mais produtivo que qualquer especialista pensando e concluindo sozinho sobre determinado assunto. Ademais, comentários provenientes de cidadãos, mesmo que não tenham poder de decisão, como normalmente em consultas públicas, podem dar uma visão mais ampliada da situação em que se encontra o problema discutido, afinal, mesmo narrativas importam para o processo de engajamento público (PRIOR, 2017).

Os parlamentos passam a receber maior cobrança quanto ao uso de mecanismos que o tornem abertos e mais próximos dos representado e, logo, começam a se apropriar de ações de *crowdlaw*. Parece haver, todavia, um *gap* entre o que essas instituições têm desenvolvido tecnologicamente e o entrosamento da participação com o processo legislativo em si.

Os procedimentos legislativos pelo mundo provaram se adaptar ao desenvolvimento de sociedades, negócios e tecnologias. A emergência de tecnologias de participação, *crowdsourcing* e novas formas de ‘ação conectada’ impõem, entretanto, novos desafios aos processos legislativos tradicionais. Além disso, tecnologias de participação deveriam lembrar aos legisladores que novos procedimentos legislativos poderiam ser mais inclusivos (RANCHORDÁS; VOERMANS, 2017, p. 5)²⁹.

Esses apelo à inclusividade leva, então, a uma inserção da plataforma digital como espaço capaz de permitir uma ampliação do alcance dos parlamentos e, conseqüentemente, atrair mais pessoas ao processo de discussão da pauta legislativa. Esse meio, então, é indispensável à interação pretendida, uma vez que permite contato

²⁸ No original: “produce policies that better address citizens’ needs and societal issues”.

²⁹ No original: “Legislative procedures throughout the world have proved to be adaptive to developments in societies, markets and technology. The emergence of technologies of participation, crowdsourcing and novel forms of “connected action” pose however new challenges to traditional legislative processes. Moreover, technologies of participation should also remind legislators that new legislative procedures should be more inclusive”.

assíncrono entre os participantes, conferindo-lhes maior liberdade temporal para desenvolver seu argumento e/ou expor sua narrativa pessoal acerca do que está em questão.

Percebe-se, portanto, que a e-Participação promovida pelos parlamentos recebeu atenção significativa nos últimos anos. Tem sido deixado à margem dos estudos, todavia, um ponto essencial: o desenvolvimento dessas inovações não está ligado apenas à plataforma *online*; ele se conecta à própria maneira como funcionam essas instituições e, portanto, depende de dinâmicas internas das Casas, o que merece uma discussão mais específica.

3.2 O CONTEXTO DE DESENVOLVIMENTO DE MECANISMOS: AS DINÂMICAS INSTITUCIONAIS DOS PARLAMENTOS

Alguns autores defendem que a oferta adequada de mecanismos de *input* confere maior legitimidade, assim como eficiência às decisões políticas (AVRITZER, 2008; BENHABIB, 1996; MARQUES, 2009; ROMANELLI, 2015). Um fator que não tem recebido a devida atenção da literatura, todavia, é que as características de cada parlamento podem exercer influência sobre o modo como essas instituições proporcionam uma abertura à esfera civil, especialmente quando se fala em participação dos representados no processo de construção legislativa.

O crescimento das demandas sociais relacionadas ao processo de engajamento público levou os parlamentos, então, a investirem, especialmente, em três pontos: 1) o provimento de informações acerca da instituição, conforme apontado anteriormente; 2) o desenvolvimento de programas e/ou eventos de educação política pelo legislativo; e 3) a abertura à participação no processo de construção de leis (LESTON-BANDEIRA; THOMPSON, 2015, p. 2). Os parlamentos, todavia, são corpos hierárquicos, o que significa dizer que seus atores com poder de veto também exercem essa função no referido processo. Logo, as dinâmicas internas são fatores importantes para o desenvolvimento de ferramentas de participação.

Chadwick (2011) é um dos poucos autores que desenvolveram pesquisa mediante observação de dinâmicas institucionais que estão por trás das iniciativas. Rompendo com a tradição de estudar o sucesso de uma iniciativa, o referido autor

realizou pesquisa acerca de uma iniciativa que não funcionou conforme se esperava. A ferramenta consistia em fóruns de discussão promovidos pelo Executivo local, em uma grande cidade norte-americana. A estratégia metodológica adotada pela pesquisa consistiu na realização de entrevistas semiestruturadas com gestores e desenvolvedores da ferramenta, por meio das quais o professor constatou que esse insucesso não se deveu simplesmente ao mecanismo, mas a fatores institucionais que envolveram o processo.

Apesar de a iniciativa ter sido uma ação de um órgão estatal, houve a contratação de uma empresa privada para desenvolver e gerenciar a ferramenta de engajamento. Durante o processo, o projeto sofreu mudanças de direcionamento, causadas por fatores inerentes a instituições do poder público, a que a estrutura privada não pôde se adaptar. Em primeiro lugar, porque houve (1) cortes orçamentários inesperados, o que comprometeu a continuidade da iniciativa. Consequentemente, gerou-se uma (2) instabilidade organizacional no projeto, devida também à (3) terceirização do desenvolvimento e da gestão do fórum. (4) Mudanças nas políticas do órgão também foram fatores negativos para a manutenção do projeto original, às quais o setor privado não pôde se adaptar. A proposta também possuía deturpações, pois o campo político buscava mais controlar que ouvir as demandas da população por meio da iniciativa, ao que Chadwick (2011) chamou de (5) ambivalência política. Por fim, (6) riscos legais e despolitização foram fatores apontados pelos gestores, uma vez que, devido ainda a essa gerência pertencer a uma equipe do setor privado, preocupou-se mais com questões constitucionais técnicas, como a liberdade de expressão e a proteção de dados pessoais, que com o caráter político do debate. Percebe-se, portanto, que uma experiência só pode alcançar sucesso devido a uma “matriz complexa de variáveis institucionais internas.

Na mesma vertente investigativa, Mundkr e Venkatesh (2009) analisam o caso de uma prefeitura na Índia, em que também tomam como variáveis fatores internos ligados à elaboração de mecanismos para e-governança. Nesse caso, os autores se concentraram na relação entre os atores políticos e os atores consultivos, patrocinadores e gerenciadores das ferramentas, respectivamente. Concluiu-se que, embora os funcionários que trabalham com as inovações democráticas digitais para e-governança alcancem, em determinado ponto, um patamar de autonomia para apresentação de ideias e desenvolvimento de novos canais, a visão progressista desses consultores é barrada

pelos constrangimentos impostos pelo setor estritamente político. Isso ocorre porque há receios dos representantes quanto às demandas que devem ser atendidas a partir dessa abertura e os resultados políticos que agir insatisfatoriamente pode gerar.

Leston-Bandeira (2007), com uma visão acerca do engajamento público especificamente nos parlamentos, já havia acenado para a possibilidade de estudar essas instituições por dentro. Desse modo, compreender-se-iam as dinâmicas que compõem o processo de promoção de engajamento, indo além da análise da efetividade das ferramentas por si.

A pesquisadora propõe, então, a observação de nove pontos gerais acerca das instituições legislativas que podem influenciar a digitalização de suas atividades: 1) Contexto democrático (o quão estabelecida está uma democracia); 2) Poderes constitucionais do parlamento; 3) Estrutura institucional; 4) Sistema eleitoral; 5) Relação entre membros do parlamento e grupos parlamentares; 6) Idade do parlamento; 7) Estrutura de trabalho do parlamento (comissões, recursos); 8) Organização administrativa do parlamento (departamentos e relações entre eles); e 9) Recursos humanos e infraestrutura de que a Casa dispõe (p.663).

Os fatores que a autora estabelece são fundamentais, sobretudo, para o desenvolvimento de pesquisas comparativas, pois as diferenças institucionais podem explicar as diferenças entre as ferramentas, mais que o fator digital apenas. Esse direcionamento se justifica pela observação de estudos que levaram em conta variáveis ligadas ao meio em que a iniciativa estava abrigada.

O trabalho de Kies *et al.* (2003), ao analisar o caso do Parlamento Europeu, não encontrou correlações significativas entre a qualidade das ferramentas e variáveis como (1) proporção e intensidade de uso da internet pelos cidadãos, (2) e-literacia e (3) índice de *digital divide*. Mais recentemente, a partir de estudo dos parlamentos brasileiros, Braga, Mitozo e Tadra (2016) também não constataram correlações consideráveis entre variáveis socioeconômicas e a qualidade dos websites parlamentares em relação à expressão das funções legislativas.

Por outro lado, outra pesquisa de Leston-Bandeira (2014) apresenta resultado diferente. A autora busca examinar características elencadas por ela anteriormente (LESTON-BANDEIRA, 2007) e observa um ponto específico do Parlamento Europeu: o papel do *Bureau* como um motivador das iniciativas de engajamento desse parlamento

supranacional. Esse setor foi identificado como um importante *veto player* do provimento de mecanismos de participação, pois coordena a maioria das ações de tomada de decisão da instituição, como a nomeação de altos cargos administrativos. Uma das ações que o *Bureau* estimula é o uso das redes sociais digitais para divulgar suas atividades. Essas redes, todavia, também podem proporcionar um canal de duas vias para a comunicação entre o Parlamento Europeu e os cidadãos (LESTON-BANDEIRA, 2014, p.426).

Comparativamente, então, como conhecedores dos procedimentos e tendo poder de manobra dentro do parlamento, os presidentes das Casas legislativas nacionais são elementos importantes para a promoção de engajamento e participação. Essa atuação fica evidente quando se olha, por exemplo, para o caso da Comissão de Democracia Digital britânica (DDC), projeto para consultoria e aconselhamento para a abertura *online* dessa instituição liderado pelo *Speaker* da *House of Commons*, John Bercow. Devido a esse apoio, a DDC iniciou os trabalhos apenas poucos meses após sua proposição³⁰, tendo concluído todas as suas atividades em um ano (DIGITAL DEMOCRACY COMMISSION, 2014). Essa característica resultaria da combinação de fatores institucionais, elencados mais acima, tais como a estrutura de trabalho e a organização administrativa do parlamento.

A partir dessas evidências empíricas, não se pode mais ignorar o quanto ainda precisa ser explorado quando se tem em mente, especialmente, a promoção de atividades digitais para engajamento e participação. É notável que diversas variáveis mais específicas podem se encaixar em cada um daqueles grandes fatores apontados por Leston-Bandeira (2007), assim como agregar mais de um deles, conforme pode ser depreendido a partir das características encontradas por Chadwick (2011). Esse também é o caso, por exemplo, da institucionalização apontada pelos estudos como característica que garante o estabelecimento dos projetos como parte efetiva dos processos legislativos. Coleman (2005, p.188) caracteriza esse fenômeno como uma “adaptação institucional de natureza política, procedimental e cultural”. Desse modo, a institucionalização das práticas de e-participação, caso específico a ser analisado nesta tese, envolve, pelo menos, 1) poderes constitucionais, 2) estrutura institucional e 3) estrutura de trabalho dos parlamentos.

³⁰ De acordo com dois entrevistados, o *Speaker* “burlou” a legislação interna da Casa acerca do processo de instauração de uma Comissão, a fim de constituí-la o mais rápido possível.

Embora grandes investimentos venham sendo realizados nas plataformas de engajamento, internamente as ações dos parlamentos parecem estar ainda desconectadas, o que pode causar vários danos aos projetos. Leston-Bandeira (2014) apresenta as ações dos serviços e setores do Parlamento Europeu: cada um deles começou a criar o próprio perfil nas mídias sociais, o que proporcionou uma audiência muito fragmentada entre esses perfis.

Outros parlamentos passam pelo mesmo problema: apesar de a Câmara dos Deputados brasileira possuir dois *websites* para comunicação e participação, o Portal da Câmara e o Portal e-Democracia, o contato entre as equipes que os gerenciam para programar ações em conjunto é ação muito recente (MARQUES, 2008; FARIA, 2012), vindo a partir da criação do Comitê Gestor de Comunicação, Transparência e Participação da Casa.

A coordenação eficiente das ações de engajamento e participação dentro dos legislativos se deve, portanto, ao reconhecimento da participação como nova função do parlamento, pois ela se consolidaria nas Casas, expandindo a função de legitimação, ao se observarem os parâmetros estabelecidos por Leston-Bandeira (2007, 2009). Esse fenômeno contribuiria, ainda, para uma maior credibilidade por parte da população representada.

De fato, mecanismos para participação podem ser institucionalizados para garantir sua utilização durante o processo de tomada de decisão, assim como para ser eficiente, “uma parte integral e relevante do processo parlamentar, não um mero acessório. [...] [Ele] precisa estar no coração de um procedimento bem definido, que seja transparente e claro para o público”³¹ (FOX, 2009, p. 683). Embora muitas experiências tenham se desenvolvido na última década, a institucionalização da participação nas discussões dos parlamentos ainda segue um processo lento, bastante dependente de questões internas.

Percebe-se, entretanto, que não há muitos estudos que tratem empiricamente dos fatores apresentados nesta seção. Isso significa dizer que muitas questões ainda precisam ser resolvidas, especialmente quando se trata de pensar a relação entre fatores institucionais e as próprias ferramentas de e-participação. Se o descompasso na equipe

³¹ No original: “[...] an integral and core part of the parliamentary process not a bolt-on accessory [...] [it] needs to sit at the heart of a well-defined procedural process which is transparent and clear to the public”.

que gerenciava a ferramenta de participação estudada por Chadwick (2011) e a ambiguidade quanto à visão política do fórum por parte dos atores dessa esfera foram fatores responsáveis pela descontinuidade do programa, há pistas de que as características estruturais e de interação por meio de mecanismos desse teor estão conectadas a ações *offline*.

Tendo em conta que a pesquisa aqui desenvolvida partirá da comparação de duas estruturas parlamentares distintas, a seguir, apresentam-se os parlamentos gerenciadores das ferramentas digitais de engajamento e participação que serão analisadas mais adiante, a saber: a Câmara dos Deputados brasileira e a *House of Commons* britânica.

3.3 OS PARLAMENTOS BRASILEIRO E BRITÂNICO: DOIS CASOS SINGULARES

Neste momento, o trabalho traz à baila as características das duas instituições legislativas a serem estudadas: a Câmara dos Deputados brasileira e a *House of Commons* do Reino Unido. Os referidos casos estão sob os sistemas políticos que são considerados os “dois tipos originais da constituição democrática” (SHUGART; CAREY, 1992) – Presidencialismo, no Brasil, e Parlamentarismo, no Reino Unido –, mas apresentam-se como singulares dentro dessas classificações.

Em relação ao Presidencialismo, o trabalho de Shugart e Carey (1992) propõe quatro pontos de consideração desse sistema democrático: 1) eleição do/a chefe do Executivo por voto popular; 2) separação entre Executivo e Legislativo, sem contingência ou confiança mútua; 3) o Executivo eleito nomeia os ministérios; e 4) o/a presidente da nação tem alguns poderes constitucionais para criar leis (p.19). Em alguns casos, como em muitos países da América Latina, o parlamento delega grande poder ao Executivo, muitas vezes por receio de tomar medidas impopulares e ter retorno negativo nas eleições seguintes (SHUGART; CAREY, 1992)³². Um exemplo dessas ações foi o caso da reformulação da lei acerca de medidas provisórias, em 2001, no Brasil, que

³² É interessante, ainda, observar essa dinâmica no contexto político brasileiro atual, tendo em vista que os congressistas tiveram o pior desempenho eleitoral desde 1992 nas eleições de 2016. Disponível em: <<http://www.folha.uol.com.br/poder/eleicoes-2016/2016/10/1828081-congressistas-tem-pior-desempenho-nas-eleicoes-municipais-em-24-anos.shtml>>. Acesso em 01 Nov. 2016.

levou os governos posteriores a ela a encontrarem modos de driblar o Legislativo e impor uma agenda (NICOLAU; POWER, 2007).

O Parlamentarismo, por sua vez, se caracteriza pela formação de um corpo representativo proporcional, que agrega o poder de legislar, mas muito mais de fiscalizar o governo, que tem como líder um de seus membros, o(a) Primeiro(a)-Ministro(a). Assim, o que caracteriza esse sistema é: 1) eleição do(a) chefe do Executivo dependente da eleição dos parlamentares: o partido majoritariamente vencedor tem seu (sua) líder empossado(a) como Primeiro(a)-Ministro(a); 2) separação sutil entre Executivo e Legislativo, uma vez que parlamentares compõem os ministérios; 3) indicação de ministros pelo partido ou pela coalizão vencedor(a); 4) parlamento com menor poder de veto que o governo (SHUGART; CAREY, 1992; NORTON, 2013; CHEIBUB *et al.*, 2013).

Sabendo-se que há diferentes modos de se praticar esses sistemas políticos e que a exposição de casos pode esclarecer de forma prática algumas distinções, apresentam-se adiante os casos estudados, levando em consideração os nove fatores elencados no trabalho de Leston-Bandeira (2007): 1) Contexto democrático; 2) Poderes constitucionais do parlamento; 3) Estrutura institucional; 4) Sistema eleitoral; 5) Relação entre membros do parlamento e grupos parlamentares; 6) Idade do parlamento; 7) Estrutura de trabalho do parlamento; 8) Organização administrativa do parlamento; e 9) Recursos, acerca de infraestrutura e humanos, de que a Casa dispõe.

Reflete-se, por fim, acerca dos novos mecanismos que passaram a compor a pauta desses parlamentos, o que interessa empiricamente a esta tese e justifica a escolha das Casas legislativas em tela: as ferramentas *online* de abertura participativa para a discussão de leis.

3.3.1 A CÂMARA DOS DEPUTADOS BRASILEIRA

A partir de 1988, após a promulgação de nova Constituição, o Brasil consolidou o processo de redemocratização que havia iniciado com as crises, no final dos anos 1970, do longo regime autoritário, o que caracteriza a nação ainda como uma democracia jovem. O país passou a ser regido por um presidencialismo de coalizão

(ABRANCHES, 1988), dentro de um sistema pluripartidário³³, o que torna a dinâmica de produção da decisão pública bastante complexa, pois há muito mais deliberações e barganhas internas no caminho entre um projeto e sua aprovação como lei. Embora o poder do Executivo sobre a proposição de leis e o trancamento de pauta enfraqueçam um pouco a autonomia das Câmaras legislativas (NICOLAU; POWER, 2007), no sistema praticado no Brasil elas possuem poder de agenda e de veto, podendo tomar algumas decisões de forma quase completamente autônoma da Presidência da República.

A Câmara dos Deputados constitui a câmara baixa do Congresso Nacional brasileiro. A essa instituição, que representa de forma mais imediata a população do país, cabem “muitos dos maiores debates e decisões de importância nacional” (FARIA; VALLE, 2006, p. 9), o que a caracteriza como órgão vital para o funcionamento dos mecanismos de *checks and balances*³⁴ e, conseqüentemente, da democracia, sendo terminantemente vetada ao Presidente da República sua dissolução, cláusula pétrea da Constituição de 1988, em vigência.

O modo de ingresso na Câmara ocorre por meio de votação proporcional em lista aberta, ou seja, os candidatos disputam todos os votos de uma Unidade Federativa contra todos os outros pleiteantes, inclusive de seu mesmo partido, dessa localidade³⁵. Desse modo, ao fim do processo eleitoral, cada estado apresenta a lista de eleitos, levando em conta o quociente eleitoral³⁶ e, conseqüentemente, a cota atingida por cada partido. Devido à concomitância desse pleito com aqueles para Governos Estaduais e Federal, alguns deputados eleitos deixam suas cadeiras a seus suplentes, para assumirem

³³ Atualmente, há 35 partidos políticos registrados no Brasil e, dentre eles, 25 estão representados na Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>>. Acesso em: 10 Jul. 2017.

³⁴ “Na condição de representantes do povo e dos Estados, a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, ou qualquer de suas Comissões podem interpellar os Ministros de Estados e quaisquer outros titulares de órgãos subordinados à Presidência da República sobre suas ações. As autoridades públicas convocadas por qualquer uma das duas Casas do Congresso Nacional devem prestar os esclarecimentos solicitados, sob pena de perda do cargo e inabilitação temporária para o exercício de qualquer função pública (FARIA; VALLE, 2006, p. 9-10).

³⁵ Dentro dos partidos, o sistema adotado para as candidaturas é a lista aberta, o que significa dizer que os eleitores podem votar diretamente em um candidato, não há um pre-ornedamento da lista pelos partidos, e os nomes mais votados na lista de cada partido ou coligação (quando os partidos se unem para formar um bloco com mais chances de alcançar o quociente e ganhar – mais – cadeiras no parlamento, igualmente consideradas como lista única) que alcançarem o quociente eleitoral são eleitos. Desse modo, não necessariamente os candidatos mais votados de cada lista serão eleitos (NICOLAU, 2004).

³⁶ Resultado do número de votos válidos dividido pelo número de cadeiras em disputa. A partir disso, os partidos precisam dividir seus votos pelo quociente eleitoral para obter um valor maior que o próprio quociente, a fim de terem direito a vagas no legislativo. Por fim, em caso de sobra de cadeiras, aplica-se o método das maiores médias, que consiste em dividir o total de votos do partido pelo número de cadeiras que restam somadas a 1 (NICOLAU, 2004).

cargos no Executivo, como Secretarias e Ministérios. O(a) deputado(a) também pode realizar essa migração (sair para assumir um cargo no Executivo ou voltar à Câmara) em qualquer momento de seu mandato. Essa rotatividade, além da magnitude média dos distritos, dificulta ainda mais aos cidadãos a identificação de quem são os representantes de seu estado, especialmente se o(a) concorrente em que votaram não se elegeu.

Essa instituição é composta de 513 deputados, provenientes dos 26 estados e do Distrito Federal, distribuídos proporcionalmente à população representada³⁷. A Casa possui uma Mesa Diretora, eleita pelos próprios deputados, com sete integrantes: Presidente, 1º ou 1ª Vice-presidente, 2º ou 2ª Vice-presidente e quatro Secretários(as). O mandato desse órgão colegiado dura dois anos e o presidente dessa Casa legislativa tem o poder de substituir o(a) Presidente da República de forma temporária, em caso de ausência do(a) chefe da nação e seu(sua) Vice do país, ou permanente, já que ocupa a segunda posição na escala de sucessão definitiva da Presidência da República (FARIA; VALLE, 2006) no caso de deposição do(a) chefe da nação e de seu(sua) Vice-presidente.

A Câmara dos Deputados é composta, ainda, pelas bancadas de cada partido, que possuem suas lideranças, e em bancadas de interesses de governo, oposição, ou grupos defensores de pautas específicas, como, por exemplo, a chamada “bancada da bala”³⁸. Em relação a seus recursos, a Casa conta com aproximadamente quinze mil funcionários e trabalha com um orçamento em torno de cinco bilhões anuais (BERNARDES, LESTON-BANDEIRA, BRAGA, 2016).

Quanto ao processo de construção legislativa e aos poderes constitucionais, no Congresso Nacional tramitam diferentes tipos de projeto legislativo, cada um deles devendo obedecer a ritual específico quanto a sua tramitação. O primeiro deles é a Proposta de Emenda Constitucional (PEC), a partir da qual é aventada uma mudança no texto da Constituição vigente. Nesse caso, são necessárias duas votações qualificadas em cada Casa (necessitando de 3/5 de votos favoráveis para aprovação) e não há sanção do/da Presidente da República.

Os Projetos de Lei Complementar são matérias que se pretendem acrescentar ao texto constitucional, necessitando para sua aprovação obter maioria absoluta em cada

³⁷ Aqui, não entraremos nas questões acerca de sub/superrepresentação de algumas unidades federativas de acordo com a regra de mínimo de 8 e máximo de 70 deputados por estado (FARIA; VALLE, 2006), pois esse ponto não é relevante para contribuir com o argumento desta tese.

³⁸ Deputados/as que defendem pautas tais como mudanças na lei do desarmamento e redução da maioria penal.

Casa³⁹, e passam obrigatoriamente por sanção presidencial para se tornarem leis, processo similar àquele pelo que passam os Projetos de Lei Ordinária, com a diferença de que para estes projetos é necessária apenas maioria simples favorável a sua aprovação.

As Medidas Provisórias são propostas enviadas ao Congresso pelo Poder Executivo. Especialmente quanto a este mecanismo, pode-se afirmar que o poder de veto do Congresso tem sido exercido de forma bem pouco efetiva nos últimos anos, com raras exceções em que uma Medida tenha sido rejeitada por não atender aos princípios constitucionais de urgência e relevância, que ocorreram em momentos de ruptura das ligações de sustentação do governo, como no caso do segundo governo de Dilma Rousseff (2014-2015).

A autonomia do Congresso, portanto, na etapa legislativa aplica-se apenas às PECs, aos Projetos de Decretos Legislativos e de Resoluções (normas intrínsecas às próprias Casas), e às Propostas de Fiscalização do Executivo, que podem ser geridos independentemente do Poder Executivo, uma vez que são “matérias de exclusiva competência do Poder Legislativo, sem a sanção do Presidente da República” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016, p.48), podendo algumas delas serem decididas ainda em uma Comissão. Ainda assim, se observarmos dados das últimas décadas, pode-se perceber que mais de 50% das propostas enviadas pelo Executivo à Câmara foram aprovadas, enquanto que os deputados tiveram aprovados apenas pouco mais de 1% dos projetos que apresentaram, constituindo-se, em sua maioria, “proposições simbólicas (legislação como confirmação de valores sociais; legislação-álibi para demonstrar a capacidade do Estado; e legislação como forma de compromisso dilatório)” (J. SOUZA, 2010, p. 78).

As discussões se iniciam e findam no Plenário, em que se deliberam e votam matérias sobre as quais as comissões não tenham poder conclusivo ou cujo parecer emitido tenha sido refutado por parcela da Casa (FARIA; VALLE, 2006). No meio do processo, os projetos passam a maior parte do tempo de discussão nas Comissões Legislativas, que podem ser compostas exclusivamente por membros de uma das Casas, ou de forma mista entre Câmara e Senado, a depender de sua importância e abrangência (as leis orçamentárias, por exemplo, exigem a formação de comissão mista, ou seja, composta por integrantes das duas Casas). Essas comissões, por sua vez, são órgãos

³⁹ No caso da Câmara dos Deputados, 257 deputados/as.

auxiliares ao processo legislativo e apreciam tecnicamente as matérias, podendo ser de caráter permanente ou temporário na casa (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016).

Tendo em vista a discussão acerca de construção legislativa colaborativa, um foco que tangencia a análise nesta pesquisa, vale destacar a existência e discutir o papel da Comissão de Legislação Participativa (CLP) da Câmara dos Deputados. Essa comissão é uma instância permanente, instaurada em 2001, responsável pela gestão de propostas de lei provenientes da sociedade civil organizada. Ou seja, “legalmente falando, o relacionamento da CLP é com organismos, sociedade civil organizada, associações. Então, em termos de regimento, ela não tem uma interface com indivíduos” (Cf. Anexo 6).

Embora estabelecida já no início do século XXI, e com o intuito de aproximar sociedade e Câmara no processo legislativo, os documentos que a instauraram e regem têm como foco atividades *offline*, como o reforço da atividade de petições, a apresentação de Projeto de Lei Popular, com assinaturas físicas obrigatórias, para apreciação da comissão e prosseguimento dos trabalhos. Este último tipo de mecanismo pode acabar dificultando a participação, uma vez que, além da dificuldade de uma pessoa física coletar o número mínimo necessário de adesões à causa (1% da população votante nacional, que já passa dos 140 milhões), o encaminhamento até o Distrito Federal, onde funciona a Câmara, também pode ter como obstáculo a falta de recursos do (a)(s) proponente (s).

Tomando por exemplo o caso da Lei da Ficha Limpa, percebe-se que, para conseguir chegar à comissão e ser conduzida a votação no plenário, teve de receber apoio da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB). Esse suporte foi fundamental, pois o projeto seguiu à CLP com mais de um milhão de assinaturas, momento marcado por uma imagem que representa toda a dificuldade (e o teor arcaico) do processo.

Figura 1 – Recebimento do projeto de Lei da Ficha Limpa, em Brasília



Fonte: Congresso em Foco, 2010.

A Casa tem se modernizado e digitalizado, mesmo que processos como aquele apresentado acima continuem, sem explicação, ainda nesses moldes. Os setores ligados à comunicação da Câmara com os representados são: a Secretaria de Comunicação (SECOM), o Centro de Informática (CENIN), o Portal da Câmara, o Laboratório Hacker (ou LabHacker, gestor do Portal e-Democracia) e, mais recentemente, o setor de Dados Abertos, sendo os dois últimos coordenados por uma equipe de planejamento: o Comitê Gestor de Comunicação, Transparência e Participação.

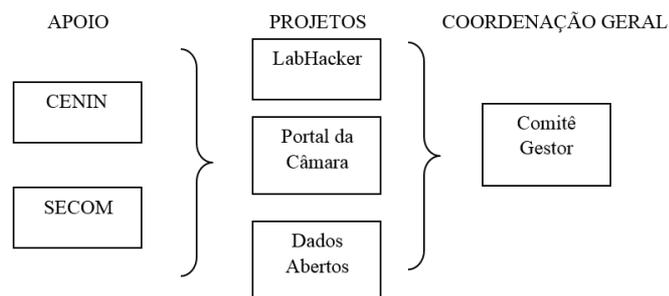
O Portal da Câmara⁴⁰, no ar desde 1996, constituiu-se como iniciativa inovadora na América Latina. Algo notável é o fato de, desde os primórdios, esse *website* possuir canais de comunicação direta entre parlamentares e cidadãos, como os bate-papos (MARQUES, 2008). Em 2009, inaugura-se o Portal e-Democracia⁴¹, ferramenta de participação que aponta o quanto a Câmara dos Deputados brasileira deu passos importantes em um processo que se replicaria em outros parlamentos no mundo, mesmo que em moldes diferentes, pois o e-Democracia é único, o que põe o país em posição de destaque no desenvolvimento desse tipo de mecanismo (FARIA, 2012). A mais recente evolução foi a criação, em 2013, do Laboratório Hacker (LabHacker)⁴², um órgão interno à Câmara destinado ao aperfeiçoamento dos projetos *online*, que, portanto, gere e desenvolve estratégias e canais para o Portal e-Democracia.

⁴⁰ Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/#>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

⁴¹ Disponível em: <<http://edemocracia.leg.br/>>. Acesso em: 10 set. 2016.

⁴² Disponível em: <<http://labhackercd.net/>>. Acesso em: 10 set. 2016.

Figura 2 – Órgãos ligados ao desenvolvimento de mecanismos de participação na Câmara dos Deputados



Fonte: A autora.

A partir desse infográfico, pode-se perceber que a estrutura de desenvolvimento de participação dentro da Câmara está centrada nos setores mais técnicos da Casa, não havendo ligação institucionalizada direta com a esfera estritamente política. Esse fenômeno, então, carece de investigação, uma vez que essa ligação é imprescindível para o sucesso dos projetos. Por outro lado, isso aponta para a importância dos órgãos consultivos no processo de desenvolvimento de mecanismos de abertura participativa e de suas ações para terem conseguido chegar ao estágio em que a Câmara se encontra em relação a essas ferramentas.

Tendo em vista a complexidade do uso de mecanismos de engajamento e participação *online*, essa Casa não se encontra em um nível de arena (exemplificado pelo caso britânico), pois “os representantes praticamente não interagem com os cidadãos” (BARROS; BERNARDES; REHBEIN, 2016, p.16), nem em um nível transformativo, uma vez que, mesmo que tenha havido um aumento do fluxo de informação por meio de ferramentas *online* do parlamento, essa informação não é aproveitada no processo legislativo.

3.3.2 A HOUSE OF COMMONS BRITÂNICA

No Reino Unido, adota-se um parlamentarismo, hoje também regido por uma coalizão⁴³, devido a uma perda de seu caráter historicamente bipartidário, em que há maior possibilidade de alcançar maioria absoluta na Casa representativa. O parlamento britânico é composto pela *House of Commons* (ou Câmara dos Comuns), a câmara baixa representativa, e dois outros níveis não-representativos: *House of Lords* (ou Câmara dos *Lords*) e a “Rainha-no-Parlamento” (NORTON, 2013, p.16). Conforme já apresentado no primeiro capítulo, aquela é a Casa representativa mais antiga.

Os Membros do Parlamento (MPs), como são chamados os integrantes da Casa representativa, ingressam por meio de votação majoritária distrital, isto é, cada candidato(a) concorre contra outros(as) pertencentes a partidos distintos do seu, em uma determinada circunscrição geográfica. Após eleitos(as), mesmo que alguns MPs inevitavelmente assumam ministérios no Governo (caso seu partido ganhe maioria absoluta das cadeiras ou faça parte da coalizão), eles(as) não deixam o posto de parlamentares⁴⁴, o que significa dizer que não há nenhum fluxo migratório e, conseqüentemente, não há suplência. Assim, em caso de renúncia ou falecimento de um MP, devem ser convocadas novas eleições no distrito que representa, a fim de que seja escolhido(a) um(a) substituto(a)⁴⁵.

Essa característica do sistema eleitoral britânico facilita o reconhecimento dos(as) MPs que representam cada localidade pelos cidadãos, que possuem o hábito de comunicarem suas demandas diretamente a seu(sua) parlamentar. Desse modo, a responsividade que os MPs devem ter para com seus constituintes acaba por levar o seu trabalho a concentrar-se em duas ações: defender causas de sua *constituency* perante a

⁴³ Mais especificamente no contexto das eleições gerais especiais de 2017, convocadas pela Primeira-Ministra Tereza May, ocorreu uma situação chamada “Hung Parliament”, ou seja, quando um partido não atinge maioria absoluta das cadeiras da House of Commons e, portanto, precisa negociar uma coalizão com outro (s) partido (s) para obter a maioria necessária, segura. Nesse caso, os Conservadores se uniram ao *Democratic Unionist Party*, partido conservador da Irlanda do Norte, em acordo pós-eleitoral (Cf. <<http://www.bbc.com/news/uk-politics-40403434>>. Acesso em: 05 Set. 2017).

⁴⁴ Essa característica do sistema político britânico acaba por contribuir para o baixo nível de reconhecimento da separação entre essas duas instituições do Estado pelas/os cidadãs/os. Quase metade dos britânicos não conhecem a diferença entre Governo e Parlamento (LESTON-BANDEIRA; WARD, 2008).

⁴⁵ Após o assassinato da deputada Jo Cox (Labour Party), em 2016, foram convocadas novas eleições em seu distrito, que Tracy Brabin, também do Labour Party, venceu. Disponível em: <<http://www.express.co.uk/news/uk/723614/Jo-Cox-Coronation-Street-Tracy-Brabin-Batley-Spen-by-election-MP-Corrie-Labour-shot>>. Acesso em: 03 Set. 2017.

Casa e dedicar muito tempo à visita desse seu nicho eleitoral (NORTON, 2013, p. 224). Isso porque, de acordo com Norton (2013, p.219-220), esses redutos veem seus representantes de sete formas: a) *safety valve*, que permite aos eleitores apresentarem (ou simplesmente desabafarem sobre) suas demandas; b) provedor/a de informações ou conselhos; c) dignatário local, que comparece a eventos da comunidade; d) advogado, que encaminha e defende as causas do eleitorado perante a Câmara; e) benfeitor; f) amigo poderoso, que pode intervir junto ao Estado por seus constituintes; ou g) promotor dos interesses coletivos da comunidade. Pode-se, então, perceber que há uma percepção personalizada de representação, corporificada no(a) representante, responsável pela mediação entre representados(as) e as instâncias “Parlamento” e “Governo”.

Estruturalmente, a *House of Commons* é composta por 650 MPs, dentre eles(as) a figura de um(a) *Speaker*, que preside a Casa, três *Deputy Speakers* (correspondentes à mesa diretora brasileira)⁴⁶, a bancada do governo e a bancada da oposição, com seus *frontbenchers*, parlamentares que têm direito de fala durante as sessões, e *backbenchers*⁴⁷, MPs que ocupam posições sem destaque na Casa⁴⁸. Uma figura que merece destaque é o *Clerk*, o conselheiro constitucional e procedimental da Casa, encarregado de acompanhar as sessões e ações das Comissões, devendo ser “consultado por presidente da Comissão, Ministros(as), líderes partidários e MPs em geral sobre qualquer questão que possa surgir na condução de uma sessão⁴⁹”.

O processo de construção legislativa no parlamento britânico consiste em um conjunto de três atividades dentro de cada câmara, chamadas “leituras” (*Readings*), intercaladas por debates em comissão específica. A primeira leitura é uma introdução formal do projeto de lei, a segunda, um debate sobre os princípios dessa lei. A próxima fase é constituída de trabalho na comissão, que resulta em relatório e segue para a

⁴⁶ A partir do momento em que se assume alguma das posições de Speaker, o/a parlamentar passa a ser tratado/a como *Right Honorable* (Rt. Hon.).

⁴⁷ Uma tradução literal desses termos seria “ocupantes das cadeiras da frente” e “ocupantes das cadeiras de trás”, o que esses parlamentares, de fato, são durante as seções gerais da *House of Commons*, como nas *Prime Minister Questions* (PMQs).

⁴⁸ Vale ressaltar que uma característica marcante do parlamentarismo britânico é seu grau de institucionalização, o que significa dizer que há um incentivo ao carreirismo, vez que os parlamentares ganham posições de mais destaque com o passar do tempo em exercício legislativo.

⁴⁹ No original: “[...] consulted by the Chair, Ministers, Whips, and Members generally, on any matter that may arise in the conduct of a sitting”. Para depreender a importância desse cargo, vale ressaltar que seu detentor é o proprietário legal dos prédios do Parlamento. Disponível em: <<http://www.parliament.uk/about/mps-and-lords/principal/clerk-commons/>>. Acesso em: 10 Jun. 2017.

terceira leitura, a aprovação final da lei. As últimas considerações são sempre da câmara oposta àquela que iniciou o processo.

É importante ressaltar que, no sistema britânico, o governo tem maior poder de agenda e de veto. Desse modo, uma vez que um projeto de lei entra em tramitação na Casa, torna-se difícil ao parlamento alterá-lo substancialmente ou mesmo, rejeitá-lo, já que o governo possui a maioria parlamentar na câmara representativa. Desse modo, o Executivo incorpora papel mais importante no processo na HoC que a Casa dos *Lords*, em que essa instância não possui maioria. Essa Casa, todavia, não é representativa e tem ainda menor poder de agenda e decisão, o que reforça o Governo. Isso significa dizer que há uma dificuldade de o parlamento propor, impugnar, ou aprovar sozinho uma lei (NORTON, 2013).

Teoricamente, o parlamento seria uma instituição com grande autonomia, uma vez que não está sujeito a sanção do governo. Na prática, entretanto, o desenho da casa representativa se configura por uma maioria parlamentar sempre pertencente ao Governo, conseqüentemente, submissa a ele. Um exemplo prático do poder reduzido da *House of Commons* frente ao Executivo é o funcionamento do sistema de petições, cuja plataforma é comum aos dois poderes, a partir do momento em que as discussões adentram a Casa. Embora a *House* se comprometa a debater no plenário assuntos que atingirem 10.000 assinaturas⁵⁰, ela não pode se comprometer a iniciar projetos de lei acerca deles, apenas fazer o papel de *advocacy*, como forma de pressão ao Governo. Isso ainda é mais marcante quando a discussão de um assunto é delegada ao comitê dos *backbenchers*, o que é o procedimento padrão⁵¹. É necessário que haja um *lobby* dos MPs junto aos Ministros para que se inicie algum movimento com chances de se tornar projeto de lei⁵².

Quanto à abertura participativa, desde 2005, essa Casa legislativa tem investido em debates acerca da elaboração de iniciativas *online* que aproximem o parlamento de seus representados. Em 2006, por exemplo, a *House of Commons* decidiu abrir um projeto piloto para expandir-se e alcançar o cidadão. Em 2007, a Comissão de

⁵⁰ Disponível em: <<https://petition.parliament.uk/>>. Acesso em: 06 nov. 2016.

⁵¹ Muitas vezes as discussões chegam a sessões da Casa ou por seguirem alguma pauta já em tramitação, ou quando toma proporções midiáticas, como foi o caso da petição contra a visita de Donald Trump, pouco antes de sua eleição.

⁵² A implantação do voto digital na Casa é sempre refutada justamente pelos procedimentos seculares de um momento de votação na HoC, que, mais que rituais, se constituem como oportunidades em que MPs encontram Ministros/as dentro do salão verde e que podem, conseqüentemente, fazer esse *lobby* acerca de um projeto.

Administração fez uma reunião que colocava como pontos a serem melhorados em relação ao acesso dos cidadãos ao parlamento: 1) a modernização (melhoria) do *website* da instituição, 2) programas para levar o parlamento para fora de seu espaço físico, e 3) programa de visitas guiadas dentro do Palácio de Westminster. A partir da formalização dessas necessidades, instaurou-se o setor de *Parliament Outreach Services* (POS)⁵³, tornando-se permanente na Casa, uma vez que “simplesmente prover informações sobre a instituição é pouco para uma conexão entre cidadãos e instituição” (LESTON-BANDEIRA, 2016, p. 19), seguindo as novas metas de um parlamento que incorpora o objetivo de alcançar todos os seus representados.

Após ter sido desenvolvida uma espécie de Consulta Pública *online* acerca das leis de infância no Reino Unido em 2013, a *Public Reading* (um dos projetos selecionados para análise nesta tese), foi elaborada uma iniciativa importante para o aperfeiçoamento das atividades de digitalização do parlamento britânico. A Comissão de Democracia Digital (DDC) do *Speaker*, então, idealizada e liderada por John Bercow, em meados de 2013, foi uma instância especial que trabalhou entre o início de 2014 e de 2015, coletando percepções, reunindo tanto especialistas quanto cidadãos em debates (ela própria tinha uma formação mista⁵⁴) a fim de traçar objetivos práticos para que esse parlamento pudesse melhorar os mecanismos de que já dispunha, assim como seu alcance.

Desse modo, em janeiro de 2015 foi lançado o relatório final dessa Comissão consultiva, intitulado *Open Up!*, que apresentava cinco metas principais, em forma de recomendações, a serem alcançadas pelo parlamento em cinco anos: 1) até 2020, a HoC deve garantir que todos os cidadãos compreendam o que ela faz; 2) até 2020, o parlamento deve se tornar totalmente interativo e digital; 3) A HoC eleita em 2015 deveria criar imediatamente um novo fórum de participação pública para debater as funções da instituição; 4) até 2020, o voto *online* seguro deve ser uma opção para todos os eleitores; 5) até 2016, toda informação publicada e toda transmissão produzida pelo parlamento deveria estar disponível gratuitamente *online* em formatos próprios para re-

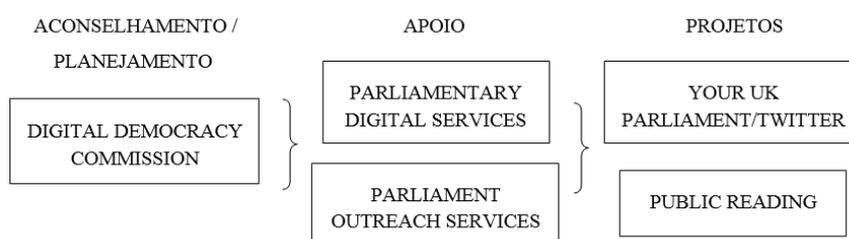
⁵³ Esse é o órgão que promove serviços educacionais sobre o Parlamento britânico com atividades tanto fixas, nas próprias Casas do Parlamento, quanto itinerantes.

⁵⁴ Os integrantes da comissão eram John Bercow MP, Meg Hillier MP, Robert Ralphon MP, Dra. Cristina Leston-Bandeira (professora universitária), Paul Kane (empresário do ramo de segurança na internet, detentor de uma das “sete chaves de segurança” dessa plataforma), Helen Milner (presidente da *Tinder Foundation*), Emma Mulqueeny (fundadora da *Reward State*, fundação que incentiva jovens, especialmente meninas, a trabalharem com tecnologia), Femi Oyeniran (ator e produtor de filmes independentes), Toni Pearce (presidente da União Nacional dos Estudantes – NUS).

utilização. Os documentos da *Hansard*⁵⁵ deveriam estar disponíveis como *open data* até o final de 2015.

A partir de então, dedicou-se maior atenção aos projetos de cibercâmara, como a criação de uma equipe especializada para lidar com a gerência de atividades *online* e *offline*, a *Your UK Parliament*, como a utilização do Twitter para divulgação e discussão de atividades e pautas da HoC e a organização da Semana do Parlamento, respectivamente. Todas as atividades desse teor, contudo, só podem se desenvolver devido ao apoio de dois órgãos centrais no Parlamento: *Parliamentary Digital Services*, equipe de tecnologias digitais da Casa, e *Parliament Outreach Services*. Esses órgãos são responsáveis, sobretudo, pelas ações de educação acerca do parlamento e também por ações presenciais de engajamento público, como visitas guiadas às Casas do Parlamento. A partir da investigação dos componentes do provimento de mecanismos, tanto *online* quanto *offline* há alguns anos, no parlamento britânico, a estrutura que se pode depreender apresenta-se de forma sistemática na figura abaixo⁵⁶.

Figura 3 – Órgãos ligados ao desenvolvimento de mecanismos de participação na *House of Commons*



Fonte: A autora.

A observação do conjunto de setores e projetos apresentados acima permite afirmar que a *House of Commons* britânica tem trabalhado em um processo de modernização de suas atividades, especialmente as estratégias de engajamento público pelo meio digital. Se ainda há receio quanto ao voto digital dentro da Casa, isso se deve

⁵⁵ *Hansard* é o órgão responsável pela compilação dos debates, discursos e reuniões do Parlamento Britânico.

⁵⁶ Deve-se ressaltar que o sistema de petições não foi inserido no corpus da pesquisa, portanto, não aparece como projeto nesse quadro, por constituir-se como ação conjunta entre Parlamento e Governo. Isso dificultaria a observação das dinâmicas internas como fatores influenciadores do processo, uma vez que também deveriam ser investigadas as características do Executivo, o que foge do escopo desta tese.

a uma mentalidade mais procedimental de como ela funciona, o que aponta para uma mudança na regulamentação interna, na legislação e, conseqüentemente, nos ritos seguidos por séculos durante as sessões na Casa, para que seja dada maior importância aos projetos de digitalização e institucionalização da participação pós-eleitoral nessa Câmara.

Desse modo, a *House of Commons* se constitui como um tipo de parlamento arena, pois “o debate é sua atividade mais importante, mas possui papel limitado no processo legislativo” (BARROS; BERNARDES; REHBEIN, 2016, p.2). As ações para melhoria das atividades de engajamento público, especialmente aquelas em ambiente *online*, todavia, mostram que essa Casa busca maior força a partir do contato que tem estabelecido com os representados, tomando algumas características de um parlamento transformador.

Observando a literatura anteriormente discutida, assim como os próprios parlamentos, por meio de seus documentos e do discurso de seus integrantes (consultores e parlamentares), pôde-se ver mais nitidamente que algumas dinâmicas internas exercem potencial influência sobre o processo de disposição de ferramentas para engajamento e participação. Elas se apresentam, portanto, como o primeiro passo para alcançar uma compreensão de como os campos político e consultivo das instituições legislativas estudadas trabalham no desenvolvimento de seus projetos de e-participação.

Brasil e Reino Unido apresentam algumas das experiências mais promissoras de participação em plataforma digital. Isso tem atraído atenção internacional desde a digitalização dos orçamentos participativos brasileiros. Esse é um fenômeno a se destacar, pois

[...] com a progressiva tendência à horizontalização e formação de redes que inundou o Brasil na década de 90, aumentaram-se as possibilidades de participação social na elaboração de políticas públicas e exercício de cidadania, como no caso do sempre citado Orçamento Participativo, por exemplo. E esses fatores ganham ainda mais força com o abrupto desenvolvimento da tecnologia de informação (FARIA, 2012, p. 75).

Estudos sobre como o parlamento tem desenvolvido esse tipo de iniciativa, todavia, ainda são raros (MARQUES, 2008; FARIA, 2012; SOUZA, 2012; MITOZO, 2013). Grande parte deles se concentra, sobretudo, na utilização particular do ambiente *online*, especialmente as redes sociais, por parte dos atores políticos de uma maneira individualizada, ou seja, o uso desses *media* pelos parlamentares (CAMPOS-DOMÍNGUEZ, 2011; CARDOSO *et al.*, 2003; DADER; CAMPOS-DOMÍNGUEZ, 2006; NICOLÁS, 2015).

As diferenças que se apresentam quanto ao funcionamento das Casas Legislativas, como se pode constatar, podem alterar a dinâmica de elaboração das leis e, conseqüentemente, o modo como o parlamento se abre para a intervenção civil nesse processo. Os constrangimentos apresentados em cada caso acabam por influenciar o modo como os cidadãos podem interferir nesses processos, pois essas instituições só podem ofertar aquilo que possuem, ou seja, não podem exceder os limites de seu próprio poder, sob risco de frustrar os cidadãos, aumentando ainda mais a descrença dessa esfera.

No caso britânico, o baixo poder de veto do parlamento sobre os projetos de lei pode gerar dois movimentos: 1) o estímulo da instituição legislativa representativa para criar mecanismos de abertura, a fim de que os cidadãos possam compreender melhor seu trabalho e ajudar a Casa a questionar e pressionar mais as matérias enviadas pelo governo; ou 2) uma resistência maior dos parlamentares em relação a esse tipo de projeto, uma vez que isso poderia frustrar ainda mais os constituintes, que teriam a impressão de que seu representante imediato, uma ponte entre suas demandas e o parlamento, tem poderes bastante limitados na casa, o que poderia fragilizá-los perante seus distritos.

No caso brasileiro, as barganhas internas, comuns ao parlamento, podem cercear de alguma forma o desenvolvimento de mecanismos de participação, uma vez que 1) há um receio dos parlamentares em relação a abrir mão de parte de seu poder para atender às demandas dos cidadãos. Por outro lado, tendo em conta a visão coletiva que os representados têm da Câmara, 2) o apoio à melhoria das ferramentas participativas poderia dar maior visibilidade aos deputados individualmente, contribuindo para uma imagem pública mais ligada a esse valor e, conseqüentemente, mais desconectada daquela impressão geral que se tem da Casa.

Nesse sentido, pode-se perceber que as diferentes características institucionais compartilham incentivos e obstáculos, especialmente, para a melhor disposição de ferramentas de abertura participativa nesse processo. Em contextos caracterizados por um complexo processo de decisão pública, abrir-se à contribuição da esfera civil nesse momento seria, conforme defende Romanelli (2015), um modo eficaz de *accountability*, uma vez que os parlamentos, constituindo-se como instituições responsivas, promoveriam uma transição de uma democracia representativa vertical a uma democracia representativa cíclica (URBINATI, 2006), que flexibiliza seu poder a fim de desenvolver políticas sustentáveis, sobretudo quanto a sua posição como órgão representativo (ROMANELLI, 2015).

Com base na discussão teórica desenvolvida nesses primeiros capítulos da tese, apresentam-se, a seguir, os objetivos, a justificativa, as hipóteses, o *corpus* empírico e as estratégias metodológicas de coleta e de análise utilizadas para o desenvolvimento desta pesquisa.

4 ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS

Tendo em vista que um “conceito consiste em uma combinação complexa de fenômenos, e não em um item simples e diretamente observável” (HAMLIN, 2011, p.16), desenvolver uma pesquisa é ser capaz de transformar conceitos em indicadores analisáveis, a fim de atingir um (ou mais) dos sete objetivos apontados por Ragin (2007/1994): 1) identificar padrões, 2) refinar teorias, 3) fazer previsões, 4) interpretar fenômenos, 5) explorar diversidade, 6) dar voz ao objeto de pesquisa, 7) avançar em relação às teorias vigentes.

Este capítulo tem por finalidade expor as diretrizes procedimentais de análise adotadas por esta investigação, que toma como meta o quarto fator apontado por Ragin: compreender um fenômeno, nesse caso, o desenvolvimento e o uso de mecanismos de participação pelos parlamentos.

Apresentam-se, portanto, justificativa, objetivos, hipóteses, delimitação do *corpus* empírico, técnicas de coleta e métodos de análise adotados pela pesquisa. Desse modo, passa-se por cada etapa do trabalho empírico, que se apoia em documentos, entrevistas, bancos de dados sobre projetos (webportais e perfis em redes sociais) e discussões promovidas pela Câmara dos Deputados brasileira e pela *House of Commons* britânica.

4.1 JUSTIFICATIVA

A história da representação e de como os parlamentos se conectam aos cidadãos, ao permitir que esses o acessem, é marcada pelo modo como cada instituição conduz suas estratégias de comunicação política, definidas pelas dinâmicas e características particulares de cada Legislativo. Logo, para melhor refletir sobre esse tema, faz-se necessário delimitar objetos de investigação, uma vez que o processo de abertura das Casas legislativas pode se desenvolver de diversas maneiras. Este trabalho tem como objetos de observação os elementos relativos ao desenvolvimento e ao uso de iniciativas participativas *online* nos parlamentos brasileiro e britânico, mais especificamente, em suas câmaras baixas: Câmara dos Deputados (BR) e *House of Commons* (UK).

A partir da literatura, percebe-se que essas duas Casas legislativas estão entre os maiores expoentes em iniciativas de democracia digital, mas, o que mais chama atenção é a ausência de outras iniciativas promovidas por parlamentos que abram espaços permanentes de debate ou que possuam equipes direcionadas ao planejamento de canais e estratégias, como encontrado nos casos em foco na figura do Laboratório Hacker (Brasil) e da Comissão de Democracia Digital (Reino Unido).

As iniciativas de e-democracia conduzidas pelos parlamentos, então, consistem em 1) ferramentas de consulta pública, como é o caso do Senador Virtual Chileno (FARIA, 2012; MITOZO, 2013) e do próprio Portal e-Cidadania, do Senado brasileiro; 2) portais de petição pública, como também ocorre no Reino Unido, mas como serviço conjunto com o governo (ASHER *et al.*, 2017); e 3) ações de Parlamento Jovem, como nos casos francês e suíço. Na Lituânia, o parlamento encoraja, em seu website, os cidadãos a submeterem propostas de lei e petições; todavia, não disponibiliza ferramentas específicas para esse fim. O Parlamento Europeu dispõe, sobretudo, de consultas públicas, mas também realiza alguma interação com os cidadãos acerca de suas atividades por meio de redes sociais, tendo uma equipe destinada a esse setor (LESTON-BANDEIRA, 2016). Esse caso, entretanto, consiste em um legislativo supranacional, que está muito mais aberto ao que os representantes dos parlamentos que o compõem trazem como demandas de seus países que aos cidadãos da comunidade europeia, de modo geral, o que acarreta pouca interação ocorrendo por meio dessas ferramentas.

Os governos têm investido um pouco mais em mecanismos de democracia digital, dentre os quais se podem mencionar casos como África do Sul (TYUMRE, 2012), Malawi (CHIRWA, 2014; KANJO, 2011), Portugal (SPADA; ALEGRETTI, 2016), Reino Unido (COLEMAN, 2005; MITOZO, 2013), Dinamarca (JENSEN, 2003), Finlândia (AITAMURTO; CHEN, 2017; JENSEN, 2003), algumas iniciativas locais na América do Norte (EUA e Canadá)⁵⁷ e os casos mundiais de Orçamento Participativo digital, mapeados por Sampaio (2014). No mais, dentre os doze casos estudados pela organização *Opening Parliament*⁵⁸, apenas o brasileiro possui iniciativa institucional para debate de projeto de leis, enquanto que os outros projetos mapeados pertencem a organizações da sociedade civil ou a *Think Tanks*. Deve-se reconhecer, porém, que a

⁵⁷ Conferir: <<http://www.engaging.ly/government-crowdstorming-with-the-public/>>. Acesso em: 20 Ago. 2017.

⁵⁸ Disponível em: <<https://www.openingparliament.org/casestudies/>>. Acesso em 20 Maio 2016.

Opening Parliament precisa atualizar seu acervo, uma vez que, especialmente desde a instauração da Comissão de Democracia Digital (DDC), no final de 2013, o Reino Unido passou a ser um caso a se destacar dentre os projetos legislativos para participação política *online*.

A Câmara dos Deputados (doravante, CD) é marcada por seu pioneirismo na criação do Portal e-Democracia, webportal de participação cidadã, e, mais recentemente, do Laboratório Hacker (LabHacker), órgão atualmente responsável pela criação e pela gestão de ferramentas de engajamento público. Essa Casa tem sido apontada pela literatura como aquela que alcança altos índices de engajamento e participação (PERNA; BRAGA, 2011; FARIA, 2012; ROSSINI; OLIVEIRA, 2016; BARROS *et al.*, 2016; BERNARDES; LESTON-BANDEIRA, 2016). A *House of Commons* (doravante, HoC), por sua vez, é caracterizada pelas ações que vêm se esforçando para desenvolver, desde a discussão sobre leis relacionadas à Infância, em 2013 (*Public Reading*), à mais recente promoção de *hashtags* por meio da rede Twitter para fomentar debate sobre pautas em discussão no parlamento.

Nos últimos dez anos, ambas as Casas avançaram bastante, portanto, em relação à criação de iniciativas participativas, ao trabalhar em práticas cada vez mais robustas, especialmente quanto a uma preocupação estrutural com as ferramentas, e investir na institucionalização das experiências, o que as levou a se tornarem objetos de muitas pesquisas na área (PERNA; BRAGA, 2011; FARIA, 2012; SOUZA, 2012; MITOZO, 2013; LESTON-BANDEIRA; THOMPSON, 2015; COLEMAN; SPILLER, 2003; COLEMAN; BLUMLER, 2008; BERNARDES; LESTON-BANDEIRA, 2016). Esse apontamento permite enumerar diversos pontos comparáveis entre esses legislativos nacionais.

Primeiramente, observa-se que as duas Câmaras, embora se preocupem com o provimento de mecanismos de engajamento *online*, seguem movimentos diretamente opostos para obter esse fim. A CD possui um portal participativo, conforme mencionado anteriormente, o que pressupõe que os cidadãos devem procurá-lo para acessar suas ferramentas e, então, engajar-se em atividades de interferência na discussão da pauta legislativa. A HoC, por sua vez, faz um movimento contrário, pois busca na rede digital Twitter, em que os cidadãos já estão realizando interações, além de comunicar-se institucionalmente, coletar o que eles pensam acerca de determinados temas debatidos na Casa por meio do lançamento de *hashtags* em seus perfis.

Outro ponto de comparação é a dinâmica entre as iniciativas e os próprios parlamentares, especialmente as direções das Casas legislativas. No caso brasileiro, recentemente foi estabelecido um elo entre o setor consultivo que gerencia as atividades de e-participação e os parlamentares, especialmente a presidência da CD. Essa ligação, todavia, se concentra na destinação de investimento para as atividades, sem que haja um envolvimento mais prático com as discussões na ferramenta participativa. Os atores políticos continuam a priorizar a visibilidade que se pode alcançar no Portal da Câmara ⁵⁹, o que pode ecoar nas outras mídias da Casa, problema apontado anteriormente por Marques (2008).

No caso britânico, há atualmente um elo forte entre a presidência da Casa, alguns grupos parlamentares que defendem matérias mais progressistas e os ‘oficiais’⁶⁰ do parlamento. O próprio presidente da HoC formou a DDC, tendo criado subterfúgios para que ela pudesse atuar de forma imediata e rápida. A consulta à sociedade, momento em que a comissão (especial e extraparlamentar, chamada, inclusive, de “Comissão do *Speaker*”⁶¹) realizou uma consulta presencial itinerante pelo Reino Unido, em conversas com grupos de cidadãos, a fim de construir seu relatório final, apresentado no início de 2015. No sentido de saber o que a Casa tem feito desde a publicação do relatório para melhorar o acesso dos cidadãos a ela, em ambiente *online*, foi prevista e realizada uma avaliação em evento público, no dia oito de fevereiro de 2016, que contou com a presença de alguns integrantes da DDC e oficiais responsáveis por setores ligados às ações de engajamento público do Parlamento britânico, como os *Parliament Outreach Services*.

Algo importante a ser apontado, que conecta as ações das duas instituições, é o fato de o parlamento britânico ter consultado as ações do parlamento brasileiro e, inclusive, convidado o atual diretor do LabHacker, um dos idealizadores do Portal e-Democracia, Cristiano Faria, para participar de uma das primeiras reuniões consultivas da DDC. Ambos os parlamentos assinaram o documento da organização *Open Government Partnership* (OGP), o que significa dizer que essas instituições possuem responsabilidades quanto a abertura, transparência e participação. Atualmente, ambos os países desenvolvem a terceira fase do Plano Nacional de Ação da OGP, que envolve tanto governos quanto parlamentos.

⁵⁹ Disponível em: <<http://www2.Câmara.leg.br/>>. Acesso em: 17 jun. 2016.

⁶⁰ Os funcionários das Câmaras são chamados *officials* no Parlamento Britânico.

⁶¹ Presidente da *House of Commons*.

Um derradeiro fator que justifica a comparação que se realiza nesta tese é o contexto em que os mecanismos de participação passaram a ser mais valorizados pelas Casas. De fato, “[...] com os escândalos de corrupção, alta inflação perenialmente e um presidente impedido, o eleitores expressam seus sentimentos acerca de políticas não de suas casas, mas encarando as urnas”⁶² (AMES, 2005, p.269). Esse é um trecho que Barry Ames escreveu acerca de eleições e no contexto pós-*impeachment* do ex-Presidente brasileiro Fernando Collor, em 1992, mas que pode ser, ainda, tomado como atual, tendo em vista os recentes eventos ocorridos no Brasil. Desde 2013, quando estourou o maior protesto de rua desde 1992, muitas mudanças aconteceram e os cidadãos passaram a se sentir mais motivados a se engajarem em discussões com parlamento e governo. Como exemplo, pode-se observar o debate sobre Reforma Política, disponibilizado no Portal e-Democracia em 2013: 266 cidadãos e o parlamentar relator do projeto de lei se engajaram na discussão (MITOZO, 2016). Em período anterior, o Parlamento britânico também passou pelo escândalo dos gastos da HoC, em 2009, que deu prosseguimento a demandas populares de reforma política e estimulou essa Casa Legislativa a desenvolver ações “a fim de restaurar a confiança e a credibilidade públicas”⁶³ (FOX, 2009, p. 674).

Ademais, vale ressaltar que esta pesquisa também foge das comparações entre pares semelhantes⁶⁴, como é o caso de muitas investigações acerca de casos latino-americanos ou europeus, entre si (FARIA, 2012; LESTON-BANDEIRA, 2007, 2009; GRIFFITH; LESTON-BANDEIRA, 2012), uma vez que investiga casos singularmente opostos, mas que buscam conectar-se aos representados por meio de ferramentas *online* de engajamento público, conforme apresentado anteriormente, na parte teórica deste trabalho.

⁶² No original: “[...] with corruption scandals, perennially high inflation, and an impeached president, voters express their feelings about politics not by staying home but by defacing their ballots”

⁶³ No original: “[...] to restore public trust and confidence”.

⁶⁴ Vale, ainda, ressaltar que um estudo comparativo entre os casos brasileiro e britânico foi realizado anteriormente por Macnaghten e Guivant (2010). O foco da pesquisa, entretanto, consistia na compreensão de como os cidadãos desses países se engajavam na discussão da percepção sobre o uso da (nano)tecnologia para a governança científica. Nessa ocasião, os pesquisadores se utilizam da análise de narrativas, cultura política e epistemologia cívica. Os resultados apontaram que, apesar de perspectivas distintas, os cidadãos de ambos os países no Reino Unido, esse tipo de tecnologia é visto como um avanço que deixou os cidadãos alheios a suas potencialidades. No Brasil, por outro lado, os informantes se apresentaram menos surpresos quanto às tecnologias contemporâneas, embora também se sintam, de certo modo, impotentes frente a elas.

4.2 QUESTÃO DE PESQUISA, OBJETIVOS E HIPÓTESES

Esta pesquisa consiste em uma análise comparativa *cross-case*, entre pares dissimilares, que busca constituir um modelo analítico para compreensão e avaliação do desenvolvimento de ferramentas de e-participação no seio dos parlamentos. Esse tipo de pesquisa geralmente agrega métodos qualitativos e quantitativos de análise, a fim de evitar “as limitações de ambas as abordagens”, na análise de um baixo número total de casos, o que permite investigar “padrões e, ao mesmo tempo, apreender os detalhes de cada caso” (RAGIN; RUBINSON, 2009, p.14).

Baseado nas teorias sobre parlamentos, internet e participação política, assim como nas próprias características dos casos selecionados para análise, o propósito geral desta pesquisa é investigar como a Câmara dos Deputados, no Brasil, e a *House of Commons*, no Reino Unido, têm desenvolvido mecanismos em ambiente digital para participação civil nas discussões legislativas e interagido com o público por meio deles, observando, portanto, dos documentos às iniciativas, o que comporia as etapas de desenvolvimento das iniciativas de participação de cada parlamento em análise. Assim, uma questão de pesquisa (RQ) que surge no contexto da compreensão desse fenômeno é:

RQ) Como os parlamentos nacionais têm desenvolvido mecanismos de participação online, desde arranjos internos à estruturação das ferramentas e à interação que realizam por meio delas?

Alguns objetivos específicos foram, então, traçados, a fim de se chegar à compreensão geral da problemática estabelecida. Essas metas são expostas abaixo e se ligam a cada etapa do processo de investigação, o que se apresenta na seção 4.4.

- 1) Identificar características institucionais que estão presentes e influenciam o cotidiano do desenvolvimento das ferramentas digitais de engajamento e participação;
- 2) Construir índices que tornem possível a avaliação de diferentes ferramentas de e-Participação, quanto a estrutura (Índice de Qualidade Estrutural) e

utilização interativa (Índice de Qualidade da Interação) que os parlamentos fazem delas;

- 3) Depreender as características de desenvolvimento dos mecanismos de e-participação nas Casas legislativas em estudo.

A investigação se debruça, ainda, sobre o teste das seguintes hipóteses de trabalho:

H1) A institucionalização das iniciativas, isto é, documentação das ações que as torna parte do processo legislativo, contribui para um melhor desenho das ferramentas e uma maior interação dos parlamentos e dos parlamentares por meio das iniciativas;

H2) Dentre os fatores internos apontados por Leston-Bandeira (2007), apenas características de (a) Estrutura de trabalho, (b) Organização administrativa, e (c) Recursos humanos e infraestrutura do Parlamento se constituem como fatores que influenciam o desenvolvimento de projetos participativos *online*;

H3) Por ser um mecanismo permanente, desenhado e gerenciado pelo próprio parlamento, a iniciativa brasileira (Portal e-Democracia) apresenta melhor qualidade estrutural e qualidade de interação que aquelas britânicas.

A seção seguinte trata detalhadamente do acesso aos dados, assim como apresenta de onde serão extraídas as informações para atingir cada objetivo específico acima enumerado. As hipóteses, por sua vez, serão testadas conforme desenvolvimento de cada passo da análise empírica, o que é exposto na seção 4.4.

4.3 CORPUS EMPÍRICO E TÉCNICAS DE COLETA

Tendo em vista as metas investigativas estabelecidas para a pesquisa, fez-se necessário coletar um material empírico concernente às iniciativas que pudesse colaborar com a investigação e o estabelecimento de técnicas adequadas de análise das variáveis, o que será apresentado na próxima seção deste capítulo. Desse modo, primeiramente, foram coletados documentos oficiais das Casas que abordassem as iniciativas, busca feita no *website* oficial de cada parlamento, por palavras-chave conectadas ao tema, tais como “participação/participation”, “engajamento/engagement”, “e-democracia/e-democracy”, “democracia digital/digital democracy”, “abertura dos parlamentos/parliamentary openness”, “debate público/public debate”, “hashtags”, assim como os próprios nomes dados às experiências, como “public reading”, “Portal e-Democracia”, “Laboratório Hacker/LabHacker”, “Twitter” (iniciativas que serão analisadas e, portanto, apresentadas mais adiante neste capítulo).

Após um mapeamento inicial das práticas de ambos os parlamentos, os documentos selecionados para a análise, todos de origem institucional, ou seja, oficiais, estão expostos no quadro mais abaixo (Quadro 2).

Foram também realizadas entrevistas com agentes conectados aos projetos de participação, tanto no âmbito técnico quanto parlamentar, nas duas Casas. O método adotado foi o da entrevista semi-estruturada, uma vez que havia necessidade de um roteiro, mesmo que esse devesse ser flexibilizado no decorrer da conversa, a fim de permitir melhor “diálogo com o entrevistado, aprofundando aspectos importantes para a compreensão de seu pensamento [...] sobre os assuntos em pauta” (VEIGA; GONDIM, 2001, p. 5). As narrativas desses personagens importam (PRIOR, 2017) e são fontes importantes para o esclarecimento de características como hierarquia e o “complexo jogo entre diferentes atores e interesses em uma dada organização”⁶⁵ (CHADWICK, 2011, p.23).

⁶⁵ No original: “the complex interplay of different actors or interests within a given organization”.

Quadro 2: Documentos analisados, por país

BRASIL	REINO UNIDO
Instauração da Comissão de Legislação Participativa na Câmara dos Deputados (2001)	<i>Connecting Parliament with Public</i> (Comissão Especial de Modernização – 2004) ⁶⁶
Regulamento Interno da Comissão de Legislação Participativa (2001)	Relatório da DDC, <i>Open Up!</i> (2015) ⁶⁷
Cartilha da Comissão de Legislação Participativa (2001)	Diretrizes, Regras das discussões, Termos e condições, e Avaliação da “Public reading ⁶⁸ 2013: Children and families Bill” ⁶⁹ (2013)
Menções ao Portal e-Democracia em Plenário (Anais da Câmara) – (2009 a 2016)	Relatório anual (2014-15) da <i>House of Commons Commission</i> ⁷⁰ (2015)
<i>O que é? e Termos e condições de uso</i> – Portal e-Democracia (2009)	---
Resolução que cria o LabHacker (2013)	---
Regras do LabHacker (2014)	---

Fonte: Elaborado pela autora.

Após um mapeamento dos setores e de seus principais atores, assim como um contato prévio com esses agentes, por e-mail ou *chat online*, foram entrevistados quatro deles. Assim, além de duas consultoras (Lucinda Blaser e Tracy Green) e um consultor (Edward Wood) legislativos do Parlamento Britânico (*Officials*), entrevistou-se uma parlamentar, Meg Hillier, que integrou a Comissão de Democracia Digital (DDC) e que ocupava durante a 56^a legislatura (2015-2017)⁷¹, período em que as entrevistas foram

⁶⁶ Disponível em:

<<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmselect/cmmodern/368/368.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

⁶⁷ Disponível em: <<http://www.digitaldemocracy.parliament.uk/>>. Acesso em: 10 mai. 2016.

⁶⁸ *Public Reading* (leitura pública) é uma ação que constitui os procedimentos para aprovação de leis no Parlamento Britânico, conforme explicitado no capítulo 1.

⁶⁹ Documentos disponíveis em: <<http://www.parliament.uk/public-reading/children-and-families-bill>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

⁷⁰ Disponível em: <<https://www.parliament.uk/documents/commons-commission/HoCCommission-Annual-Report-2014-15-HC341.pdf>>. Acesso em: 10 mai. 2016.

⁷¹ A legislatura oficial findaria apenas em 2019. Todavia, a Primeira Ministra, Tereza May, decidiu convocar novas eleições em junho de 2017, o que dissolveu o parlamento precocemente em maio deste mesmo ano.

realizadas, o cargo de Presidente da Comissão de Controle de Contas Públicas⁷². A partir disso, é possível compreender um pouco mais as motivações e as estratégias da HoC para pensar projetos de democracia digital, tais como a DDC e as práticas de Ciber Câmara recomendadas por ela, e como os parlamentares reagiram à prática desses projetos. As entrevistas foram realizadas no Parlamento Britânico, entre janeiro e fevereiro de 2016⁷³.

Quanto ao caso brasileiro, realizaram-se duas entrevistas, uma com a coordenação do LabHacker, órgão que atualmente desenvolve e gere o Portal e-Democracia na Câmara, e outra com o Deputado Ricardo Tripoli, um dos parlamentares que compôs a equipe do processo de discussão e criação do portal e-Democracia, em meados de 2008. As entrevistas foram realizadas, respectivamente, nos dias nove e dezesseis de março de 2017, na própria CD⁷⁴. A primeira delas aconteceu no próprio LabHacker, em um momento menos agitado no setor, quando puderam ser reunidos os três principais gestores: Cristiano Faria, Simone Ravazolli e Walternor Brandão. Quanto ao deputado, o contato foi estabelecido a partir de dois assessores de gabinete do parlamentar. Devido à agitação da semana de possível votação de projeto polêmico⁷⁵ e uma viagem do deputado antecipada por um imprevisto, tendo em vista que o entrevistado era, então, líder de seu partido⁷⁶ na CD, a conversa foi realizada por telefone, a partir do LabHacker.

A fim de complementar as informações coletadas tanto por meio dos documentos quanto das entrevistas, realizou-se como técnica auxiliar, ainda, uma breve observação das rotinas de trabalho dentro dos dois parlamentos. Ela ocorreu brevemente em dois dias na HoC, dezesseis de janeiro e oito de fevereiro de 2016 (em decorrência da oportunidade das entrevistas e de uma reunião de avaliação das ações da HoC frente às recomendações da Comissão de Democracia Digital) e durante nove dias na Câmara dos Deputados brasileira, entre seis e dezesseis de março de 2017, mais especificamente no LabHacker, que coordena as atividades participativas *online* nessa Casa.

⁷² Tradução livre. A *Public Affairs Committee* do Parlamento Britânico possui a função de fiscalizar os gastos do Governo. Sua chefia se configura como o segundo maior cargo parlamentar dentro da Casa, após o *Speaker*. A (o) parlamentar que o ocupa é eleito(o) por todas(os) as(os) outras(os).

⁷³ cf. Anexos 1, 2, 3 e 4.

⁷⁴ cf. Anexos 5 e 6.

⁷⁵ Havia a possibilidade de ser votado o projeto de reformulação da previdência na CD, o que gerava discordância entre a própria base do governo, causando agitada negociação de bastidores.

⁷⁶ Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

Essa breve observação teve como base para realização a técnica de ‘observação participante’, oriunda da metodologia etnográfica, mas que pode ser usada como técnica complementar em outras análises (MORGAN, 1988; VEIGA; GONDIM, 2001), consistindo em uma interação face-a-face com o contexto estudado, levando o (a) pesquisador(a) a rever ideias prévias à inserção no campo (SILVA; FANTINEL, 2014).

Esse estágio foi realizado para tentar depreender algumas dinâmicas internas dos parlamentos e compreender melhor a rotina de produção de iniciativas participativas *online*: como os envolvidos, individualmente, assim como os setores, coletivamente, se comportam em relação ao trabalho que desenvolvem e como as relações que eles mantêm podem influenciar o funcionamento das iniciativas. Todas as informações obtidas a partir dessa pesquisa de campo foram registradas em um “Diário de Bordo” mantido pela pesquisadora.

Desse modo, além das entrevistas identificadas, têm-se registros de conversas informais com consultores (as) durante esses dias, sem que esses (as) profissionais estejam identificados (as) quando da menção de trechos de diálogos informais e até confidenciais no decorrer do trabalho. Essas conversas contribuíram para uma visão mais ampla dos processos, o que será descrito durante a apresentação da análise.

Todo o material acima exposto (documentos, entrevistas e diário de bordo da observação participante), portanto, possui informações que contemplam os objetivos específicos estabelecidos por esta pesquisa, enumerados na seção anterior.

Quanto às iniciativas selecionadas para investigação têm-se no Brasil (1) Portal e-Democracia e debates nele desenvolvidos, portanto apenas aqueles que tiveram fórum, expostos no quadro 3.

Quadro 3: Debates no Portal e-Democracia analisados

Comunidades Legislativas
Voz da Criança e do Adolescente
Código de processo civil
Código comercial
Memória, Verdade e Justiça
Lei de Diretrizes Orçamentárias 2013

Lei Orçamentária Anual 2013
Tráfico de Pessoas
Lei Orçamentária Annual 2014
Reforma Política 2013
Diálogo virtual – OGP
ENCLAA
Comissão de relações exteriores e defesa nacional
Ampliação do acesso à justiça
Marco Civil da Internet
Conferência virtual de proteção e defesa civil
Reformulação do Ensino Médio
Internet: direito fundamental?
Reforma Política 2015
Fórum legislativo do futebol
Educação para a cidadania
Aprimoramento das instituições brasileiras
Aplicativo e-Democracia – Dê sua opinião
III Seminário Legislativo de Arquitetura e Urbanismo
Governança e gestão de parlamentos
Lei Orçamentária Annual 2016
Pacto Federativo
Crimes cibernéticos
Mobilidade urbana
Brasil Transparente
Câmara Itinerante
Segurança pública
Medidas contra a corrupção
CLP Digital

Fonte: Elaborado pela autora

No Reino Unido, analisaram-se: (1) *Public Reading* 2013; e (2) *hashtags* promovidas, ou seja, o debate gerado por meio delas nos perfis da HoC na rede Twitter, como o próprio perfil *House of Commons* e aquele que primeiro conduziu essa ação, o perfil da Comissão de Educação (@CommonsEd), conforme se apresenta no quadro 3, abaixo.

Quadro 4: *Hashtags* e perfis do Reino Unido analisados

<i>Hashtags</i>	Perfis
#AskGove	@CommonsEd
#juniorsdoctors	@HouseofCommons
#HousingBill	----

Fonte: Elaborado pela autora

Ademais, será analisada a *Public Reading* 2013, que não consta nos quadros acima expostos devido a ter sido uma atividade de fórum único sobre a legislação relativa à infância, suas instâncias familiar e educacional, que agregou 1.099 mensagens e, portanto, será analisada por completo. O banco de dados desse fórum foi gentilmente cedido pela professora Cristina Leston-Bandeira, sob autorização da HoC, uma vez que a discussão não está mais disponível em ambiente *online*⁷⁷.

É importante ressaltar que as discussões selecionadas ocorreram todas entre 2012 e 2016, seleção realizada com o intuito de equiparar temporalmente os dois casos, tendo em vista a coincidência de suas duas últimas legislaturas, assim como o fato de a primeira *hashtag* ter sido promovida pela HoC no Twitter em janeiro de 2012 (#AskGove), o que coincide com o ano em que o Portal e-Democracia realizou suas últimas mudanças significativas de *layout* e canais participativos, formato que se manteve até 2016. Esses dois mecanismos são, atualmente, as principais plataformas de debates dessas instituições, cuja análise permitirá compreender como o parlamento interage com os cidadãos, um dos pontos no último objetivo específico da pesquisa.

⁷⁷ Devido à legislação britânica sobre direitos de imagem e exposição, as mensagens não poderiam ser mantidas disponíveis *online* por mais de 6 meses. Desse modo, o banco foi cedido apenas para fins de pesquisa, não podendo ser compartilhado com outros sem ciência e consentimento daquele Parlamento.

Outro fator que levou à seleção das referidas *hashtags* no caso britânico foi a especificidade das discussões (diferentemente do caso de #selfemployed, por exemplo)⁷⁸ e o alcance gerado pela polêmica que envolvia essas pautas, que ainda não alcançaram solução satisfatória perante o Governo devido ao protagonismo assumido pela questão da saída do Reino Unido da União Europeia (Brexit). Embora as *hashtags* sejam quase sempre inicialmente promovidas pelos perfis das comissões, como ocorreu com a Comissão de Educação, é a conta oficial da HoC que dá visibilidade às discussões, atualmente, e em que acontecem as interações mais recentemente. Ademais, as discussões selecionadas foram aquelas mais difundidas nas redes, tendo as duas últimas gerado, inclusive, *hashtags* paralelas (#juniorsdoctorsstrike e #ukhousing⁷⁹).

Todas as discussões do Portal e-Democracia ficam armazenadas e disponíveis aos visitantes da ferramenta, o que facilitou a coleta, que foi manual: a pesquisadora visitou todas as páginas a fim de classificar as mensagens nos fóruns selecionados. Quanto às *hashtags*, utilizou-se o aplicativo do próprio Twitter – *Twitonomy* – para acessar os *tweets* que as continham. Todavia, tendo em vista que esse tipo de mecanismo de busca encontra apenas as últimas 3.200 (três mil e duzentas) postagens, para evitar que houvesse mais e, portanto, faltassem *tweets* na coleta, foi utilizada também a ferramenta de busca do próprio Twitter, no modelo “from:@perfilanalizado #assunto”, para a conferência do material⁸⁰, uma vez que ela consegue buscar mensagens mais antigas postadas nessa rede.

Vale ressaltar que, embora pareça haver um descompasso em relação ao volume de discussões selecionadas em cada caso (33 da CD e apenas 4 da HoC), o modelo analítico, apresentado mais adiante, consiste em observações relativas. A partir delas, depreendem-se as características das ferramentas de cada parlamento e, apenas após os índices alcançados internamente e transformados em um índice geral da Casa por meio de cálculo de médias, realiza-se a análise comparativa entre os casos. Isso agrega ao modelo a característica da replicabilidade para outros casos, mesmo que haja limitações, as quais serão reconhecidas e apresentadas mais adiante. Além disso, comparações entre

⁷⁸ Não poderiam ser analisadas *hashtags* promovidas diariamente com outros fins, como foi o caso de #selfemployed, debate na HoC mas que também é empregada por profissionais desse ramo cotidianamente, o que impede uma coleta precisa no Twitter. Isso aponta para uma das problemáticas dessas estratégia de participação, que terá lugar na discussão dos resultados da análise, no penúltimo capítulo desta tese.

⁷⁹ Disponível em: <<https://twitter.com/search?q=%23housingbill&src=tyah>>. Acesso em: 10 dez. 2016.

⁸⁰ Por exemplo, “from: @YourUKParl #AskGove”.

diferentes mecanismos não seriam novidade no campo, uma vez que outros estudos, especialmente aqueles de deliberação *online* (MAIA; REZENDE, 2016; ESAU *et al.*, 2016, por exemplo), já realizaram esse tipo de investigação, ao estudar comentários postados em páginas de Facebook, no Youtube e em blogs de política. Tais estudos, todavia, não se preocupam com uma análise unificada do desenho de diferentes mecanismos participativos, de que o modelo aqui apresentado pretende dar conta, por isso, optou-se pela diversidade de ferramentas para o estudo.

Ao observar que a abertura participativa tem ocorrido de maneiras diversas nas duas Casas Legislativas em estudo, a partir de concentração das ações em uma iniciativa ou difusão delas em várias estratégias e formatos, faz-se necessário apresentar, mesmo que brevemente, cada iniciativa a ser analisada neste trabalho, a saber: o Portal e-Democracia, a *Public Reading* 2013 e o uso de *hashtags* no Twitter pelos perfis da HoC para a promoção de debates.

4.3.1 O PORTAL E-DEMOCRACIA

Uma das iniciativas brasileiras que alcançou mais visibilidade nos estudos, devido a sua versatilidade de canais para a participação é o Portal e-Democracia. A partir dele, os cidadãos podem contribuir com votação em enquetes, propostas de edição de textos legislativos, ou mesmo discussões em fóruns. Esse portal surge após uma série de debates entre setor técnico, especialmente a Assessoria de Projetos e Gestão Estratégica (APROGE) da Diretoria-Geral da Câmara dos Deputados (FARIA, 2012), e alguns deputados, tendo havido uma experiência piloto em 2008 antes de seu lançamento oficial, em meados de 2009.

Figura 4 – Página inicial do Portal e-Democracia



Fonte: Portal e-Democracia⁸¹

A participação por meio dessa ferramenta pode ocorrer por meio de realização de cadastro, que demanda nome, sobrenome, e-mail e Unidade Federativa do participante, conforme apontado de forma mais detalhada em trabalho anterior (MITOZO, 2013)⁸². A partir disso, o usuário pode engajar-se em debates nas Comunidades Legislativas (CL), canais do portal correspondentes às discussões abertas aos usuários pela Câmara, em que se encontram os fóruns a serem analisados nesta pesquisa.

O e-Democracia se tornou um projeto permanente e, até julho de 2017, já havia disponibilizado 61 CLs. Em relação ao número de participantes inscritos, até dezembro de 2016 a ferramenta contava com quase 40 mil perfis. A tabela abaixo expõe a distribuição por estado (Unidade da Federação – UF), uma das informações pedidas no cadastro.

⁸¹ Disponível em: < <http://edemocracia.camara.gov.br/>>. Acesso em: 10 out. 2016.

⁸² A investigação que resultou na dissertação de Mestrado da pesquisadora teve como *corpus* empírico as discussões da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual (ambas de 2013) a partir do Portal e-Democracia, que teve toda a sua estrutura mapeada.

Tabela 1 – Número de usuários do Portal e-Democracia por UF

UF	Usuários	UF	Usuários
AC	130	PB	638
AL	385	PE	1.069
AM	330	PI	297
AP	64	PR	1.637
BA	1.622	RJ	3.396
CE	924	RN	488
DF	3.640	RO	236
ES	573	RR	109
GO	785	RS	1.697
MA	406	SC	1.219
MG	2.836	SE	278
MS	441	SP	7.189
MT	441	TO	232
PA	664	N/D ⁸³	6.196
Total			37.922

Fonte: Dados cedidos pela equipe gestora do Portal E-Democracia⁸⁴

Desde 2013, o Portal e-Democracia conta com a equipe do LabHacker no desenvolvimento de novas ações e da estruturação do portal, que, entre 2017 e 2018, passa por uma fase de atualização⁸⁵. Nesse novo modelo, já estavam ativas, no final de 2017, mais de dez discussões na seção que substitui as Comunidades Legislativas, o canal “Expressão”, que não teve os fóruns analisados devido a eles ainda estarem em fase de teste e reconhecimento pelos usuários, inclusive, pelos parlamentares, o que deturparia os resultados da investigação.

⁸³ Perfis que indicaram residência fora do Brasil, ou que, por algum erro do sistema, aparecem sem UF.

⁸⁴ Conforme a última atualização dos dados realizada pela equipe do Portal, em dezembro de 2016.

⁸⁵ Até a finalização deste material, o Portal e-Democracia estava com a nova versão em formato Beta, em experiência aberta a avaliação dos usuários. Disponível em: <<http://beta.edemocracia.camara.leg.br/home>>. Acesso em: 12 nov. 2016.

4.3.2 A PUBLIC READING 2013

A *Public Reading* (PR)⁸⁶ foi uma ação do Parlamento Britânico, desenvolvida durante o mês de fevereiro de 2013, tendo em vista a possibilidade de escutar a sociedade acerca de leis relativas à infância, debate que abordava questões delicadas, como educação especial. Havia uma pequena lista, além dos termos de uso, de regras de discussões *online* ao modelo de outras ferramentas, tais como Facebook e Twitter, para guiar os participantes, embora o fórum tenha se desenvolvido em aba do próprio *website* do Parlamento britânico.

Figura 5 – Página inicial do fórum “*Public Reading 2013*”

The screenshot shows the Parliament website (www.parliament.uk) with a search bar and navigation menu. The main content area is titled 'Children and Families Bill' and includes a section for 'Public Reading'. The text states: 'Public Reading is an initiative to give members of the public the opportunity to provide their views on Bills before they are made into law'. It also mentions that comments will be made available to the Committee of MPs. Below this, there are sections for 'Adoption', 'Family Justice', and 'Special Educational Needs (SEN)', each with a brief description of the Bill's impact. A sidebar on the left lists various topics like 'Adoption', 'Family Justice', 'Special Educational Needs (SEN)', 'Childminder Agencies etc.', 'Children's Commissioner', 'Statutory Rights to Leave and Pay', 'Time Off Work', 'Flexible Working', and 'Children and Families Bill Public Reading: Additional Comments'. A right sidebar titled 'Related information' includes 'What is Public Reading?', 'More about Public Reading', 'Public Reading pilot evaluation report (PDF 129 KB)', and 'About the Children and Families Bill'.

Fonte: UK Parliament⁸⁷

O fórum, de curta durabilidade, agregou a participação de 907 perfis, dentre eles, 16 de organizações da sociedade civil e 891 de cidadãos, e contou com sete pontos de discussão: adoção, agências de cuidados infantis residenciais, comissários da infância, flexibilidade da jornada de trabalho para pais e mães, licença paternidade nos períodos

⁸⁶ O nome faz referência aos processos internos das câmaras do Parlamento Britânico para aprovação de leis, chamadas Leituras, etapas legislativas, conforme exposto na terceira seção do capítulo 3 desta tese.

⁸⁷ Disponível em: <<http://www.parliament.uk/business/bills-and-legislation/public-reading/children-and-families-bill/>>. Acesso em: 02 ago. 2016.

pré e pós-parto, justiça familiar, dispensas para cuidados às crianças (em caso de doença, por exemplo) e educação especial. Alguns comentários gerais sobre todos os tópicos da legislação também foram postados, conforme se pode ver a partir da distribuição da discussão, apresentada na tabela mais adiante. No total, foram publicadas 1.099 mensagens, selecionadas pela moderação dentre 1.402⁸⁸.

Tabela 2 – Mensagens por tópico de discussão na *Public Reading* 2013

Temas	Mensagens
Adoção	108
Cuidados infantis residenciais (agências)	284
Comissário da Infância ⁸⁹	5
Flexibilidade da jornada de trabalho parental	2
Licença maternidade/paternidade	9
Justiça familiar	107
Educação especial	390
Dispensa específica ⁹⁰	2
Comentários gerais	192

Fonte: Elaboração da autora, a partir do Banco de Dados da *Public Reading* 2013.

Ao fim do processo, foi divulgado um relatório acerca das contribuições, elaborado pela *Scrutiny Unit*, setor técnico responsável pela consultoria “das Comissões Especiais, principalmente (mas não exclusivamente) em matérias financeiras e no desenho das leis”⁹¹. De forma clara, esse documento expunha o que havia sido debatido dentro do Palácio de Westminster acerca das mensagens postadas, durante as sessões em plenário, e, indiretamente, o modo como elas estavam contempladas no texto final da legislação aprovada, de forma limitada, contudo.

⁸⁸ Dentre as razões para a não-publicação de uma mensagem estava a repetição, segundo os desenvolvedores do projeto (LESTON-BANDEIRA; THOMPSON, 2015).

⁸⁹ O equivalente aos Conselhos Tutelares, no Brasil. Conferir: <<https://www.childrenscommissioner.gov.uk/>>. Acesso em 10 set. 2017.

⁹⁰ Aplicada aos pais por motivo de doença da criança, por exemplo.

⁹¹ Definição disponível no website do Parlamento, disponível em: <<http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/offices/commons/scrutinyunit/>>. Acesso em 02 nov. 2016.

4.3.3 A PROMOÇÃO DE *HASHTAGS* NA REDE TWITTER

Em janeiro de 2012, pressionada pela discussão polêmica sobre o sistema educacional britânico, a Comissão de Educação da HoC decidiu utilizar-se de forma inédita uma rede social digital para consultar os cidadãos sobre uma pergunta: ‘Que questionamento acerca de políticas educacionais você acha que a Comissão deveria fazer a Michael Gove?’. Desse modo, a promoção de “#AskGove” foi a primeira aplicação da estratégia realizada por meio da rede digital Twitter. Michael Gove era o Ministro da Educação à época da discussão, que consistia na legislação sobre educação básica no Reino Unido. Essa ação obteve 5.081 *tweets* que continham perguntas endereçadas ao Ministro⁹², por meio do perfil da Comissão de Educação.

Figura 6 – Exemplo de *tweet* que fez uso da *hashtag* #AskGove



Fonte: Twitter⁹³

A partir de então, passou-se a utilizar a *hashtag* “#pmqs”, que se refere às *Prime Minister Questions*, momento semanal em que a HoC realiza uma sabatina ao/à Primeiro(a) Ministro(a) acerca de projetos de lei em discussão. Juntamente a elas, então, promove-se a *hashtag* referente à discussão da semana, como foi o caso de #juniorsdoctors e #HousingBill, que tinham por finalidade discutir, respectivamente, as reformulações das leis sobre moradias no país e a regulamentação da remuneração e da jornada de trabalho dos médicos recém-formados.

As demais Comissões Parlamentares também se utilizam dessa estratégia, embora o Twitter seja mais um mecanismo de publicização de atividades que de

⁹² Informações disponíveis em: <<http://www.parliament.uk/education-committee-askgove-twitter-questions>>. Acesso em: 21 jun. 2017.

⁹³ Disponível em: <<https://twitter.com/search?q=%40paulhaigh%3A%20%23AskGove%20would%20you%20like%20to%20shadow&src=typd>>. Acesso em: 31 jul. 2017. Tradução: “Você gostaria de substituir um professor por alguns dias (incluindo planejamento e correção [de atividades/provas] até tarde da noite)?”

interação para essas instâncias do parlamento. Esses outros perfis de comissão não entram, contudo, no escopo desta tese, pois eles lançam apenas esporadicamente *hashtags*, mas não se envolvem, de fato, com o debate. Essa ação foi completamente transferida para o perfil principal da Casa, @HouseofCommons. A três discussões por meio de *hashtags* que serão analisadas mais adiante, apresentadas no quadro 3, foram selecionadas devido ao grande volume de debate alcançado (milhares de contribuições), e/ou a sua importância no contexto em que foram desenvolvidas, uma vez que geraram movimentos *offline* de escala nacional (manifestações, greves etc.), duas delas gerando *hashtags* paralelas, #juniorDoctorsStrike e #ukhousing, conforme mencionado anteriormente.

4.4 VARIÁVEIS ANALÍTICAS E TÉCNICAS DE ANÁLISE

Além de reconhecer a problemática que cerca um fenômeno, faz-se necessário encontrar meios de acessar sua compreensão, o que requer a definição de uma estratégia de análise. Pensando nos casos a serem investigados por este trabalho, o que se pretende conduzir é uma análise comparativa dos casos apresentados, a fim de apreender as características de desenvolvimento de mecanismos de participação *online* em cada parlamento, desde as ações internas que o influenciam à própria estrutura e ao uso interativo que se faz das ferramentas.

Levando em consideração a necessidade de aliar teoria a análise, a fim de desenvolver um modelo a ser replicado, baseia-se, portanto, na revisão da literatura sobre representação, parlamento aberto e e-participação para a empiria, utilizando técnicas de caráter misto. Desse modo, lança-se mão de estratégias de análise de conteúdo qualitativa (análise de documentos e entrevistas) e quantitativa (observação de ocorrências de variáveis nas ferramentas, por exemplo, a fim de desenvolver índices avaliativos). A aplicação dessas estratégias permite o teste das hipóteses de pesquisa.

Ao observar a literatura e, conseqüentemente, critérios adotados por outras investigações (LESTON-BANDEIRA, 2007, 2009; CHADWICK, 2011; MARQUES, 2008; SILVA, 2011; FARIA, 2012; MITOZO, 2013; BRAGA; MITOZO; TADRA, 2016), percebeu-se, portanto, que a análise deveria contemplar três dimensões das iniciativas participativas: a) as dinâmicas internas dos parlamentos (dimensão

qualitativa); b) a qualidade estrutural das ferramentas (primeira dimensão quantitativa); e c) a qualidade de interação proporcionada por esses mecanismos (segunda dimensão quantitativa). A análise possui duas partes: a primeira engloba apenas a dimensão qualitativa, composta pelas variáveis explicativas da análise (VIs), enquanto que a segunda consiste na análise das duas dimensões quantitativas, as variáveis dependentes (VDs), conforme será apresentado nas seções abaixo.

4.4.1 ANÁLISE QUALITATIVA

Em um primeiro momento, são investigadas qualitativamente as dinâmicas internas dos parlamentos quanto ao desenvolvimento de ferramentas *online* de participação e como elas podem influenciar a criação e a gerência de mecanismos desse teor. Analisam-se, então, nesse momento, os documentos, que podem ser considerados marcos normativos para a instauração de práticas de participação *online* nas duas Casas legislativas estudadas, identificados como essenciais a partir de pesquisa exploratória sobre o histórico de ações em cada parlamento. Essa atividade foi também realizada em relação à seleção das próprias iniciativas investigadas, assim como por menções nas entrevistas. Desse modo, as fontes são todas oficiais, o que significa dizer que são provenientes das próprias Casas legislativas em observação. Todos os documentos, de ambos os casos, estavam disponíveis na plataforma *online* e foram salvos em formato *.pdf*.

Nos documentos coletados, portanto, faz-se necessário identificar qual foi o ponto de partida para os projetos já desenvolvidos ao longo dos últimos anos, assim como a capacidade desses textos de contemplar as dimensões do projeto participativo que propõem e inseri-los no processo legislativo. Para tanto, em um primeiro momento, todos os documentos foram inseridos no *software* Nvivo⁹⁴, a fim de situar contextualmente os materiais. Desse modo, observam-se: 1) a natureza do documento (Anais da casa, Ato de mesa ou similar, Explicação do mecanismo, Relatório exclusivamente técnico, Relatório técnico-parlamentar); 2) o setor de origem do documento (Político, Técnico, Assinatura mista desses dois campos); 3) a existência de

⁹⁴ O NVivo é um programa que consiste na análise de dados qualitativos: textos transcritos, áudios, vídeos, páginas na *web* etc.

concepção de iniciativa participativa; 4) Menção a financiamento e/ou recursos; 5) os atores mencionados e sua origem (a própria instituição patrocinadora da iniciativa – Câmara dos Deputados ou *House of Commons* –, partido político, setor técnico, sociedade civil organizada, deputado/MP, academia, *business*, outra). Além desses, alguns elementos mais contextuais também foram mapeados, tais como 6) presença de registro histórico (ano do documento, ações prévias etc) e 7) tipo (s) de ação (ções) proposta (s) (*online*, *offline*, mista)⁹⁵.

Do mesmo modo que os documentos, as entrevistas foram analisadas a partir do *software* Nvivo, pela possibilidade de se identificarem de forma mais precisa as seguintes categorias: 1) atores mencionados e sua origem (a instituição patrocinadora da iniciativa, partido político, setor técnico, sociedade civil organizada, deputado/MP, academia, *business*, outra); 2) papel de atores mencionados; 3) o papel da(o) entrevistada(o) em relação às práticas participativas da instituição legislativa à qual pertence (ou pertencia à época da entrevista); 4) expectativas da(o) entrevistada(o) acerca de melhorias na instituição e na democracia proporcionadas por projetos de participação; 5) visão acerca do(s) projeto(s) de que faz parte; 6) conceito/compreensão de participação do(a) entrevistado(a).

A partir tanto de documentos quanto de entrevistas, portanto, podem-se apreender, por meio de análise qualitativa de conteúdo, todas as características a serem analisadas em relação às dinâmicas legislativas. As variáveis investigadas nesse momento são elementos que fazem parte dos nove pontos analíticos estabelecidos por Leston-Bandeira (2007), conforme já se apresentou anteriormente: 1) Contexto democrático (o quão estabelecida está uma democracia); 2) Poderes constitucionais do parlamento; 3) Estrutura institucional; 4) Sistema eleitoral; 5) Relação entre membros do parlamento e grupos parlamentares; 6) Idade do parlamento; 7) Estrutura de trabalho do parlamento (comissões, recursos); 8) Organização administrativa do parlamento (departamentos e relações entre eles); e 9) Recursos humanos e infraestrutura de que a Casa dispõe (p.663).

Dentre eles, encontraram-se, a partir do material analisado, quatro características mais específicas, que contemplaram as dimensões 2, 3 4, 7, 8 e 9 acima listadas: (1) Institucionalização das iniciativas de participação (2) Envolvimento da Presidência da

⁹⁵ Vale ressaltar que cada ação foi contada de forma única em cada documento, não importando, portanto, se alguma delas foi mencionada muitas vezes apenas em uma peça.

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 da magnitude do distrito eleitoral. Elas foram estabelecidas, sobretudo, de modo indutivo, a partir do material em análise. Essa estratégia foi utilizada porque, embora tenha havido uma dedução a partir do que tem apresentado a literatura revisada, não havia indicativos prévios mais específicos que aqueles do trabalho de Leston-Bandeira (2007) e de Chadwick (2011), em que essa parte da empiria se baseia, uma lacuna nos estudos, conforme já discutido neste trabalho.

Essa dimensão analítica se liga à verificação da hipótese 1 (que depende, ainda, da análise quantitativa) e, sobretudo, do que é apontado pela hipótese 2.

4.4.2 ANÁLISE QUANTITATIVA

A segunda parte consiste na investigação de como as ferramentas participativas têm funcionado. Esta etapa constará de uma análise de conteúdo quantitativa, a fim de se observar estrutura e funcionamento das iniciativas, depreendendo a qualidade de interação das Casas legislativas por meio delas. Logo, deve-se ressaltar que não se pretende com esta pesquisa ter os cidadãos e suas interações como foco, mas, sim, fazer um estudo de como o parlamento, seu corpo técnico e político, mediante toda sua burocracia, se comporta em relação a essas ferramentas, desde sua elaboração ao uso que fazem dos mecanismos.

As duas dimensões quantitativas da análise, apresentadas mais acima, ligam-se a esta parte da empiria, constituindo indicadores quantificáveis. Esses índices foram estabelecidos a partir de estudos anteriores (BRAGA; MITOZO; TADRA, 2016; LESTON-BANDEIRA, 2009; MARQUES, 2008; SILVA, 2011; MITOZO, 2013; SCHEDLER, 1999; CAMPOS-DOMÍNGUEZ, 2011; GOMES, 2011; DAHLBERG, 2004), que procuraram depreender características de websites parlamentares, tendo em vista a aplicabilidade para avaliação de mecanismos que possuam formatos distintos, abrigados na plataforma *online*.

Desse modo, objetivou-se depreender, primeiramente, o Índice de Qualidade Estrutural das iniciativas (IQEi), calculado a partir da observação de oito variáveis, a saber: (1) Publicidade a partir de interface com TV ou rádio institucionais; (2)

Publicidade a partir de interface com (outras) redes sociais institucionais; (3) Apresentação de ações/resultados da iniciativa (responsividade); (4) Informações gerais sobre o manejo da ferramenta; (5) Informações gerais sobre o tema em debate; (6) Informações especializadas sobre o tema em debate (por exemplo, publicações acadêmicas); (7) Materiais de convite à participação (como *banners*); (8) Outros canais participativos. Todos esses indicadores foram quantificados como variáveis binárias, em que “presença” equivale a 1 e “ausência”, a zero, de modo que o índice foi obtido pela média de ocorrência das variáveis por iniciativa, isto é, a soma dos resultados de cada variável, dividida pelo número total delas (oito), a fim de se obter um valor entre 0 e 1, conforme a fórmula exposta abaixo:

Quadro 5: Índice de Qualidade Estrutural da Iniciativa

$$IQE_i = \frac{\sum \text{Indicadores}}{8}$$

Fonte: Elaboração da autora.

Foi calculada, ainda, a soma dos índices de todas as iniciativas de cada Casa legislativa analisada, dividido pelo total delas, a fim de depreender um índice geral por parlamento (IQEp), uma vez que o caso britânico possui mais de uma ferramenta em análise. Esse índice contribui para a constatação da validade da primeira e da terceira hipótese de trabalho.

Quadro 6: Índice de Qualidade Estrutural da Casa Legislativa

$$IQE_p = \frac{\sum IQE_i}{\sum \text{Iniciativas da casa}}$$

Fonte: Elaboração da autora.

Para chegar ao Índice de Qualidade da Interação dos parlamentos (IQIp), considerando-se as diferenças de plataforma em que as discussões se desenvolveram nas iniciativas das duas Casas, foram estabelecidos cinco indicadores: (1) Existência de perfil institucional da Casa Legislativa para interação na ferramenta; (2) Intensidade de

interação entre perfil institucional da Casa e cidadãos; (3) Existência de perfis institucionais dos parlamentares na ferramenta (ou que curtem o perfil institucional da Casa Legislativa na ferramenta, no caso do Twitter)⁹⁶; (4) Proporcionalidade de parlamentares com perfil institucional cadastrado (ou a curtir o perfil institucional da respectiva Casa) na ferramenta, em relação ao número total de cadeiras nas Casas; (5) Intensidade de interação entre perfis parlamentares e cidadãos.

Os indicadores relativos à existência dos perfis na ferramenta, seja institucional da Casa (1) ou institucional dos parlamentares (3), constituem-se como variáveis binárias, a que se aplicaram apenas a classificação “presença” ou “ausência”, quantificadas, respectivamente, como 1 (um) e 0 (zero). No caso do Twitter, contabilizaram-se apenas os perfis dos parlamentares a seguir os perfis institucionais da Casa legislativa em que atuam, que promoveram as discussões estudadas.

A intensidade de interação do perfil institucional coletivo (INTc) (p.ex. Equipe e-Democracia) foi alcançada pela reciprocidade (DAHLBERG, 2004) identificada nos perfis institucionais: o número de respostas a usuários que esse perfil realizou nos fóruns de discussão, seja pela resposta a apenas outro perfil ou a um conjunto deles, ou de respostas e *retweets* realizados na ferramenta Twitter. Esse resultado foi dividido pelo número de fóruns ou discussões por meio de *hashtags* observados, multiplicado por 10.

Nessa divisão, deve-se estabelecer o limite de variação entre zero e 1 (um), mesmo que haja mais interação que a exigência máxima deste modelo, de apenas uma média de 10 (dez) interações por discussão, como ocorre no caso brasileiro, analisado no capítulo 5. Essa escolha metodológica se deu já prevendo a possibilidade de poucos casos com valores mais altos quanto à intensidade de interação por parte dos perfis institucionais coletivos, e tendo em vista a replicabilidade da metodologia para a análise de outros casos, posteriormente. Do mesmo modo, procurou-se não atribuir mais peso à atividade do setor consultivo que àquela realizada pelos parlamentares.

⁹⁶ Adota-se essa nomenclatura na explicação das variáveis pelo fato de que não se considerarão perfis não identificados como Integrantes do Parlamento, observação que se aplica, especialmente, para a análise do Twitter, em que parlamentares podem ter perfis pessoais e perfis identificados como aqueles usados para interagir na condição de representante, o que se considera nesta tese “institucional”. Ademais, a estratégia serviu para evitar contar homônimos (perfis de pessoas com mesmo nome de parlamentar ou que possam ter usado o nome de um dos representantes como codinome, atividade muito comum no Twitter, p.ex.) nas iniciativas tomadas para análise, o que será explicitado mais adiante.

Quadro 7: Intensidade de interação do perfil institucional da Casa Legislativa (INTc)

$$\text{INTc} = \frac{\sum \text{Respostas ou Retweets do perfil institucional}}{\sum \text{Fóruns ou hashtags (x 10)}}$$

Fonte: Elaboração da autora.

À intensidade de interação realizada pelos perfis de parlamentares (INTi), aplicou-se fórmula distinta, considerando o número total de interações dividido pelo número de parlamentares engajados com as ferramentas ou os perfis na rede Twitter. Essa fórmula foi elaborada tendo em vista a expectativa de média de 1 (uma) interação por perfil parlamentar⁹⁷.

Quadro 8: Intensidade de interação dos perfis parlamentares (INTi)

$$\text{INTi} = \frac{\sum \text{Respostas ou Retweets dos perfis parlamentares}}{\sum \text{Perfis de parlamentares}}$$

Fonte: Elaboração da autora.

Deve-se ressaltar, ainda, que as postagens para iniciar tópicos não foram contadas como interação. Do mesmo modo, não foi contado quando o perfil interagiu com ele mesmo (resposta à própria mensagem, como complemento da informação previamente compartilhada).

A acessibilidade envolve elementos de urbanismo e arquitetura para adequação dos espaços públicos e edificações (calçadas, praças, estações, pontos de parada e terminais), bem como os dispositivos necessários ao acesso do veículo, para o público em geral e as pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida. Como está a acessibilidade no transporte na sua cidade? Como podem ser enfrentados os desafios nesse tema? Compartilhe experiências, sugira inovações! Participe!. (Mensagem da Equipe e-Democracia que inicia um tópico da CL Acessibilidade e urbanismo).

⁹⁷ Levando em conta as rotinas dos parlamentos, a pesquisa parte de exigências mínimas, a fim de depreender se parlamentos e parlamentares estão minimamente atentos ao engajamento com o público por meio das próprias ferramentas institucionais.

Quanto à proporcionalidade de perfis de parlamentares existentes nas ferramentas em relação ao total de cadeiras da Casa, foi aplicada uma divisão simples para cada parlamento: no caso da CD, o número de perfis foi dividido por 513, e, para a HoC, o divisor foi 650. Ao final do trabalho, apresenta-se um apêndice para indicar os perfis cadastrados nas/curtindo as iniciativas. Em um primeiro momento, houve a intenção de observar as duas legislaturas de cada parlamento no período selecionado para estudo, a saber: 2011 a 2016, em que as duas Casas passam por uma troca de legislatura (2011-2015/2015-2019⁹⁸). A partir da observação, entretanto, mudou-se a estratégia por perceber que os valores entre as legislaturas são bastante próximos e não alterariam significativamente os índices finais. Em geral, os mesmos parlamentares, tendo em vista a reeleição, se engajam nas iniciativas de um mandato para o outro e o número de novatos supera pouco aquele de reeleitos que participavam. Desse modo, acaba havendo uma compensação entre as legislaturas. Optou-se, portanto, por uma consideração apenas da legislatura atual de cada Casa, com dados referentes à formação das câmaras em 31 de outubro de 2017⁹⁹.

A fim de apreender o Índice de Qualidade da Interação institucional por meio das iniciativas participativas em análise, realizou-se uma soma do resultado de cada indicador e dividiu-se pelo número total de indicadores (5), obtendo-se, portanto, um valor entre 0 (zero) e 1 (um). Desse modo, valores mais próximos de 1 indicam maior qualidade e, de zero, uma interação mais deficitária, por meio das ferramentas de que o parlamento lança mão.

Quadro 9 – Índice de qualidade de interação, por iniciativa

$$IQI_i = \frac{\sum \text{Indicadores}}{5}$$

Fonte: Elaboração da autora.

⁹⁸ No caso do Reino Unido, como já mencionado, deve-se levar em conta a convocação de novas eleições prematuramente, em 2017.

⁹⁹ Faz-se importante mencionar o período específico devido à alta mobilidade parlamentar no Brasil, conforme já discutido no último tópico do capítulo 3.

O cálculo desse índice foi aplicado tanto por iniciativa, conforme apresentado acima, quanto para a construção de um índice geral de cada Câmara analisada, a partir da soma de todos os índices de qualidade de interação institucional obtidos, dividida pelo número de iniciativas analisadas, por parlamento. A obtenção do Índice de Qualidade da Interação Institucional permitirá testar a validade das hipóteses 1 e 3.

Quadro 10 – Índice de Qualidade de Interação Institucional, por Casa Legislativa

$$IQI_p = \frac{\sum IQI_i}{\sum \text{Iniciativas da casa}}$$

Fonte: Elaboração da autora.

A partir do desenho da pesquisa, percebe-se que as instâncias investigadas, (as dinâmicas internas do parlamento, a qualidade estrutural da ferramenta e a qualidade de interação institucional por meio da iniciativa), podem compor etapas de desenvolvimento de iniciativas de e-participação nas Casas, que abrange, portanto, das etapas prévias àquelas mais diretamente ligadas ao desempenho das ferramentas. As características que cada parlamento em análise possui serão observadas mais adiante, na discussão dos resultados da pesquisa.

Deve-se ressaltar que apenas a partir da análise completa será possível identificar essas características, percebendo a conexão entre cada instância observada, de acordo com as hipóteses estabelecidas para o desenvolvimento da investigação.

Como o primeiro passo analítico das ações delimitadas, pois, o quinto capítulo apresenta a análise do material analítico, a seguir. A análise qualitativa pretende discutir as variáveis explicativas da pesquisa: as dinâmicas internas das Casas Legislativas

conectadas ao processo de abertura participativa aos cidadãos por meio de iniciativas *online*. A análise quantitativa consiste na avaliação das ferramentas e da interação institucional, a partir dos índices propostos e acima apresentados.

5 DESENVOLVIMENTO E USO DAS FERRAMENTAS DE ENGAJAMENTO E PARTICIPAÇÃO: DINÂMICAS INTERNAS, ESTRUTURA E INTERAÇÃO

Os planos de modernização, incluindo o processo de digitalização dos parlamentos, são propostas que rondam o cenário político desde o advento do formato *web*, que tornou a Internet uma plataforma mais popular e a transformou em um conjunto de aplicações (SAMPAIO, 2014), cada vez mais propício para a divulgação e a produção de conteúdo.

Tendo refletido acerca do poder das dinâmicas internas dos parlamentos para influenciar o processo de criação de ferramentas de abertura participativa, e após apresentar os passos metodológicos adotados para a pesquisa, este capítulo desenvolve a análise do material empírico. Primeiramente, apresenta-se o contexto do material qualitativo analisado, desde origens a características.

Em um segundo momento, desenvolve-se a análise qualitativa de parte do material empírico. Essa coleção é composta por (a) documentos oficiais, (b) entrevistas com agentes ligados ao desenvolvimento de iniciativas de e-participação dos parlamentos (consultores e parlamentares) e, complementarmente, (c) anotações sobre um breve período de observação interna dos trabalhos nas duas Casas legislativas em foco. Apresentam-se, então, os fatores determinantes que guiaram as práticas elaboradas em estudo.

Mais adiante, o capítulo se dedica à análise quantitativa das ferramentas, em si, quanto à Qualidade Estrutural e à Qualidade de Interação institucional. Para tanto, são testados os índices elaborados a partir da literatura, compostos de variáveis conectadas com características do processo interno, analisadas na seção qualitativa do capítulo. Os índices são aplicados, portanto, para avaliação das iniciativas *Public Reading* 2013 e promoção de *hashtags* para debate pelo Twitter, da *House of Commons*, e Portal e-Democracia, da Câmara dos Deputados.

5.1 AS DINÂMICAS INTERNAS DETERMINANTES PARA A ABERTURA PARTICIPATIVA *ONLINE*

Tendo como foco, primeiramente, os documentos, entre aqueles brasileiros que apresentam ações sobre o provimento de participação política civil tem-se uma variedade de natureza: dois deles são Anais da casa, outros dois são Atos de mesa, três se constituem como tutoriais de uso dos mecanismos e o último é um relatório técnico-parlamentar. Logo, quatro documentos foram assinados exclusivamente pelo setor político, três por setores consultivos e um de assinatura consultivo-parlamentar.

Mesmo que os documentos se situem entre 2001 e 2016, pode-se constatar que o registro de atividades para e-participação ocorre apenas a partir de 2009, quando o Portal e-Democracia é mencionado nos Anais da Câmara dos Deputados. Antes disso, os documentos referentes à Comissão de Legislação Participativa, selecionados para a pesquisa, justamente para a identificação do tipo de ações que ela promove, não mencionam nenhuma atividade em ambiente digital.

No caso britânico, embora já houvesse discussões menos expressivas anteriores acerca de engajamento, de modo geral, as atividades *online* vêm sendo desenvolvidas há pouco mais de dez anos, desde o documento *Connecting parliament with the public* (2004), da Comissão de Modernização da HoC. As ações já realizadas ou que estão em desenvolvimento foram expressadas em quatro relatórios consultivo-parlamentares e dois documentos explicativos sobre mecanismos, tendo apenas um deles sido assinado exclusivamente pelo setor político e todos os outros por esse juntamente a setores consultivos da HoC.

Uma característica importante para o fomento de uma cultura participativa dentro dos próprios parlamentos é a consciência acerca de conceitos como engajamento e participação. De acordo com os documentos da CD analisados, participar seria uma prática de cidadania e a Câmara estaria aberta a esse engajamento ouvindo as expectativas da sociedade, “mediante o oferecimento de sugestões de iniciativa legislativa, de pareceres técnicos, de exposições e propostas oriundas de entidades científicas e culturais” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2013, p.26), ou mesmo contribuição no processo de elaboração de leis (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009-2015). Para a Casa, aproximar a esfera civil da esfera política nesse sentido

[...] exige, pois, a criação de mecanismos de participação constante e direta da população, de forma que as leis representem a deliberação autônoma e consciente dos grupos organizados (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2013, p.13).

A partir de documentos, a HoC compreende engajamento público como dar voz àqueles que são excluídos do processo de decisão pública¹⁰⁰ e como uma forma de levar as pessoas a compreenderem o trabalho da Casa, a fim de entrarem em contato com seus MPs e submeterem propostas às comissões parlamentares, seja espontaneamente ou por meio de consultas públicas.

Quanto mais as pessoas compreendem e mantêm relação com o que fazemos, mais elas se sentirão propícias a influenciar a atividade parlamentar, contactando seu MP, submetendo propostas às Comissões e por uma variedade de outros meios¹⁰¹.

Quanto ao financiamento das iniciativas de e-participação que se têm desenvolvido em cada parlamento, percebe-se que há uma dificuldade no caso brasileiro em identificar a origem e mesmo os números dos investimentos realizados em projetos de e-participação, pois nenhum documento os menciona. O financiamento inicial para as ações da HoC foram cotados em torno de 65 mil libras, levando em conta os custos totais de 130 mil libras compartilhados entre a duas Casas do parlamento, conforme exposto no documento da Comissão de Modernização (2004). Esse investimento seria direcionado tanto a ações de e-democracia quanto, àquela época, a melhorias técnicas básicas, como o mecanismo de busca do website da HoC. Haveria, ainda, recursos para a contratação de equipes especializadas permanentes, que custariam em torno de 200 mil libras por ano à HoC.

Os atores mencionados nos documentos pertencem tanto ao ambiente parlamentar, como deputados e consultores, quanto ao meio acadêmico. Na CD, os principais atores citados foram aqueles institucionais: comissões parlamentares, LabHacker, deputados(as), relatores e a mesa diretora da CD. Além desses, agentes

¹⁰⁰ Especialmente, “18-25 year olds not at university, people with learning difficulties, homeless people and people living in communities with very low voter turnout” (DIGITAL DEMOCRACY COMMISSION, 2015, p.9).

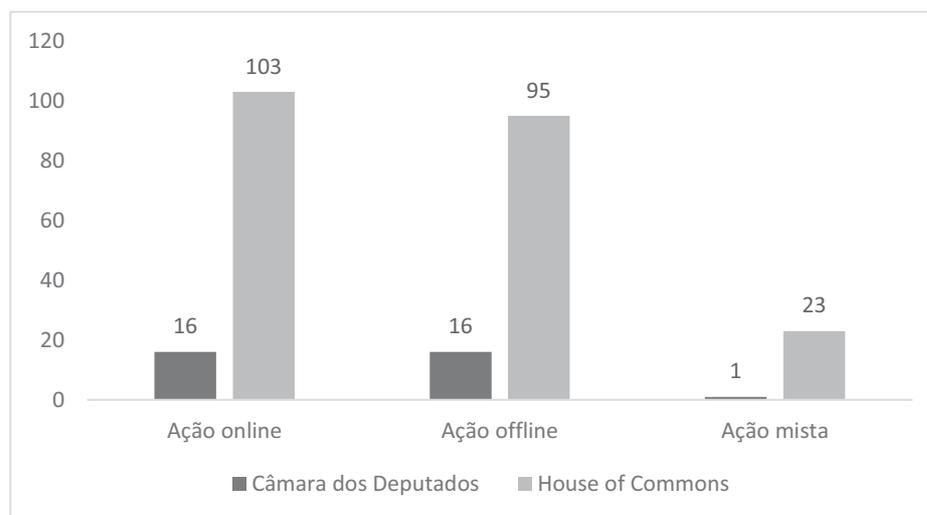
¹⁰¹ No original: “The more people understand and relate to what we do, the more they may feel able to influence parliamentary activity, by contacting their MP, by submitting evidence to select committees and by a variety of other means”. Disponível em: <<https://publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmselect/cmmodern/368/36804.htm>>. Acesso em 07 Set. 2017.

civis também estão presentes nos documentos oficiais, desde entidades da sociedade civil organizada a cidadãos, de forma individualizada, como usuários do Portal e-Democracia.

Um dos mais importantes atores nas discussões sobre a modernização da HoC foi Stephen Coleman, professor da Escola de Comunicação da Universidade de Leeds, foi a figura pública mais citada no documento *Connecting parliament...*, tendo sido mencionado quatro vezes. Ministros e o *Clerk* da HoC também foram apontados como agentes no processo abertura participativa.

As ações para engajamento e participação de ambas as instituições não passam apenas pelas ferramentas digitais: elas se estendem a ações *offline*. Quanto à modernização das Casas, ou seja, a elaboração de projetos *online*, o caso britânico expressa quantitativamente maior empenho que o brasileiro no período que compreende os documentos analisados (2001-2016), o que pode ser observado no gráfico 1, a seguir.

Gráfico 1 – Tipos de ações para modernização realizadas pelos parlamentos



Fonte: Elaborado pela autora.

A partir dos documentos analisados, pode-se depreender ações fora do ambiente digital por ambas as Casas, tais como a disponibilização da versão impressa dos debates em Plenário, conforme detalhamento que se encontra em um dos documentos ingleses.

Recomenda-se que o relatório da Hansard sobre um debate seja postado na internet ao mesmo tempo em que esse documento é enviado para impressão,

a ser substituído pela versão impressa no dia seguinte (HOUSE OF COMMONS, 2004, p.8).

Dentre as ações consideradas mistas, ou seja, que contemplam práticas em ambas as situações, podem-se citar em relação à HoC o sistema para proposição de petições, que recebe esse tipo de documento tanto via *online* quanto por correio convencional (HOUSE OF COMMONS, 2004; HOUSE OF COMMONS PROCEDURE COMMITTEE, 2015), cobertura dos debates na TV e nas redes sociais (DIGITAL DEMOCRACY COMMISSION, 2015), preparação dos parlamentares para lidar com os cidadãos tanto em ambiente digital quanto presencial (o próprio Parlamento ou por meio de cartas, por exemplo) (HOUSE OF COMMONS COMMISSION, 2015).

Por outro lado, os documentos brasileiros apontaram apenas uma ação mista: o recebimento por ambas as vias (digital ou não) de propostas cidadãs, pela Comissão de Legislação Participativa (CLP), prática prevista por seu regulamento interno (2001), mesmo que limitada, pois as propostas podem ser abertas digitalmente, mas a documentação também deve ser enviada de forma física, conforme apresentado no segundo capítulo (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2001). Dentre as ações *offline* da CD, podem ser apontadas o “disque-Câmara” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009-2015) e as audiências públicas.

O documento *Connecting Parliament...* se destaca por apresentar a maioria das ações. Pode-se, todavia, constatar que, apesar do título sugestivo, das muitas contribuições e da ênfase sobre o fato de as pessoas visitarem o parlamento muito mais virtual que presencialmente (HOUSE OF COMMONS, 2004, p. 16), parece ter havido um receio, naquele primeiro momento, em relação aos avanços que poderiam ser feitos, uma vez que uma das maiores iniciativas à época foi a criação de uma *newsletter* eletrônica e a maioria das outras propostas se referia a ações de caráter *offline*.

Ao observar os outros documentos do caso britânico, dentre eles os debates em Plenário, os *Annual Reports*, os relatórios de comissões etc., veremos que ao menos uma vez em todos esses anos a preocupação com a elaboração de ações *online* para abertura da Casa foi expressa. Pode-se constatar que o relatório *Open Up!* foi o documento que mais inovou em relação à proposição de uma digitalização da HoC, pois apresentou o maior número de ações dessa natureza. As peculiaridades da Comissão de

Democracia Digital do Reino Unido (DDC) são a razão da inovação apresentada e vêm desde sua formação.

As entrevistas realizadas na CD apresentaram alguns agentes como importantes no processo de desenvolvimento das iniciativas de engajamento. Atores institucionais (Executivo, Judiciário, TV e rádio Câmara, Comissões, deputados, Secretaria de Comunicação da Câmara – SECOM, Centro de Informática – CENIN, Comitê Gestor do Portal da Câmara, presidente da Câmara, Departamento de Taquigrafia, Diretoria Geral, Senado), acadêmicos (universidades, prof. Rafael Sampaio, prof. Wilson Gomes), da sociedade (hackers, Operação Serenata de Amor¹⁰²) e de outras instituições representativas (Câmara de Deputados do Distrito Federal) foram agentes a contribuir com os projetos da CD. O papel que exerceram se constituiu de uma parcela de responsabilidade quanto à publicidade do Portal e-Democracia, à compreensão dos objetivos de projetos de e-participação, à concretização de debates *online* e, ainda, ao estímulo de mais ações por parte da CD por inspirar novos projetos fora de seus limites físicos, como o novo portal participativo da Câmara Distrital. Deve-se ressaltar, entre esses agentes, os últimos presidentes da Casa, que lideraram projetos de abertura participativa: Câmara Itinerante (2015) e Câmara Aberta (2017).

Os entrevistados, alguns deles também mencionados nas outras conversas, possuíam papel de destaque em relação aos projetos de engajamento e participação *online* das Casas em estudo. No caso brasileiro, a equipe do LabHacker, gestora do Portal e-Democracia, é composta por duas chefias: o diretor do laboratório e a coordenadora das ações do portal. Na ocasião da conversa, a coordenação do portal estava em fase de transição, logo, o recém ex-coordenador também foi convidado a participar, mesmo porque continuava sendo funcionário do setor e desenvolvendo projetos junto à equipe de programação.

É importante mencionar que a nova coordenadora do portal brasileiro em estudo já havia sido parte da Secretaria de Comunicação da Câmara, órgão responsável por publicizar as atividades da Casa, em que atuava como jornalista. O deputado entrevistado foi um dos componentes da comissão que discutiu e aprovou a implantação

¹⁰² A Operação Serenata de Amor é um projeto que desenvolveu uma “inteligência artificial para controle social da Administração pública” (Disponível em: <<https://serenatadeamor.org/>>. Acesso em: 07 Out. 2017) e analisa, mais especificamente, notas fiscais referentes aos gastos dos deputados pelos quais foi solicitado reembolso.

do Portal e-Democracia, em meados de 2008. No momento da pesquisa, o parlamentar ocupava a liderança de seu partido na CD.

Esses entrevistados apresentaram uma visão bastante positiva da iniciativa, embora tenham sido expostos os desafios e as limitações do trabalho dentro da Casa.

Hoje, parlamentares da direita e da esquerda chegam muito crentes de que esse é o caminho. Não sabem ainda como usar, não sabem adotar isso, mas sabem que é inevitável. Sabem que estamos realmente em um momento de transição. Então, para mim é muito legal ver que o trabalho se consolidou. Tem muito ainda o que fazer, a gente ainda está no começo. Acho que o melhor ainda vai vir e que ainda estamos bem longe dessa ideia. Mas, muita gente se inspira nisso, está indo atrás, fazendo. E eu não falo só do [portal] e-Democracia, mas de todo o trabalho que está sendo construído aqui na Câmara. E é um trabalho resultante de outros órgãos, de outras pessoas. Isso está repercutindo muito, aqui, no vizinho do lado (estávamos na Câmara Distrital ajudando a inaugurar o LabHacker de lá) (Cf. Anexo 6).

Os desenvolvedores e gerentes da ferramenta brasileira acreditam na participação como a criação de um canal de comunicação entre as esferas civil e política, com a realização de um *feedback* por parte dos deputados, ou seja, “o cidadão sabendo que está sendo ouvido, o deputado recebendo essa informação e reforçando que ouviu” (Cf. Anexo 6). Isso, segundo eles, é parte mesmo da democracia e envolve, ainda, um processo de abertura que parta de informação e transparência para ampliar as atividades de engajamento e participação. A partir desses incrementos, os cidadãos podem “enviar colaborações para que as discussões legislativas resultem produtos melhores” (Cf. Anexo 5).

Algo que, todavia, ainda é obscuro nesse processo é o financiamento dos projetos. Conforme já abordado ao discutir os documentos, a origem é pouco conhecida, provavelmente, proveniente da área de comunicação e divulgação do Orçamento da Câmara. Não há, todavia, qualquer projeção de valores pelos consultores nem pelo parlamentar entrevistado.

Nas conversas na HoC, percebe-se que a lista de atores mencionados segue de perto aquela dos documentos, o que prova que esses são agentes que, de fato, tiveram importância para o desenvolvimento de projetos de engajamento, especialmente aqueles de e-participação. Eles estão entre movimentos da sociedade civil (*Mind*, organização que trabalha com pessoas com deficiência mental; *Mysociety*, que trabalha com projetos para cidadania; *WeNurses*, organização de enfermeiras), integrantes da DDC (Hellen

Milner, da Tinder Foundation; Justine McGuinness, coordenadora de *media* do *Speaker* John Bercow, que auxiliou os trabalhos iniciais da DDC), órgãos do próprio parlamento (Comissão de Modernização, Governo, Comissão de Negócios Internos, DDC, PDS, Setor de Arquivo), outras instituições políticas (Scottish Nationalists). O papel que esses agentes mencionados têm exercido junto ao parlamento e, mais especificamente, à Câmara representativa do parlamento britânico consiste na agregação de expertise e participação em atividades de engajamento.

Houve uma menção a uma empresa multinacional (Coca-Cola) para falar da humanização dos perfis do parlamento nas redes sociais digitais (como a utilização do perfil de um personagem chamado “Bob” para se comunicar com o público representando a referida marca) (Cf. Anexo 4). Essa menção demonstra que as equipes de desenvolvimento e gerência de engajamento e participação estão atualizadas e se baseiam em ações externas e alheias ao campo político para pensar suas próprias atividades.

Quanto ao Reino Unido, a parlamentar entrevistada ocupou uma das três cadeiras na DDC destinadas aos MPs e é uma das encorajadoras de atividades em ambiente digital para engajamento público. O consultor foi secretário da DDC e atua no setor de informação do Parlamento Britânico. Sua função durante os trabalhos da comissão especial foi coordenar as atividades, especialmente no período inicial de debates internos e formação da comissão. Uma das consultoras entrevistadas falou de modo mais específico sobre seu papel dentro das ações de engajamento público via *online* na HoC.

Eu trabalho na equipe de *Digital Outreach* e nós fazemos coisas como *social media* das contas de Twitter da House of Commons (HoC) e da “UKParl”, fazendo live tweeting, negócios e as *stories* para o website sobre o que está acontecendo na Câmara, divulgando informações sobre projetos de lei assim como fazendo meu trabalho específico, que é o maior alvo: fóruns fora do parlamento que funcionam a partir do engajamento em espaços digitais, onde as pessoas já estão. [...] Então, eu estive trabalhando nas ações de ciber Câmara, que eu lidero, mas minha equipe também tem trabalhado com a terminologia, a elaboração de um glossário. Nós atualizamos completamente, assim como o formato dos tweets da HoC (Cf. Anexo 4)¹⁰³.

¹⁰³ No original: “I work in the digital outreach team we do things like the social media for House of Commons (HoC) account and “UKParl” outreach accounts, live tweeting, business, the news stories for the website about what’s going on in the chamber, supporting information around bills as well as the kind of work I do which is the more targeted, outside of parliament walls forum work engaging in digital spaces where people are already [...] So I’ve been working on the Cyber chamber, I lead on that aspect

Do mesmo modo, a terceira consultora entrevistada afirmou que sua equipe também trabalhava com o monitoramento de *hashtags*, mas em relação aos perfis das Comissões do parlamento, o que a põe como gestora de uma das discussões a serem estudadas mais adiante. Entre outras funções, foram elencadas: manutenção tecnológica de conexão da Casa e planejamento de projetos.

Você tem a equipe cuidando do departamento de ajuda e lidando com problemas tecnológicos que vão acontecendo. A equipe também gerencia todo o kit tecnológico que os MPs utilizam (desktops, laptops, impressoras etc.) e há pessoas que mantêm a rede e garantem que o Wi-Fi funcione. Então, você tem a equipe que está focada em todo o planejamento de projetos, que chamamos de equipe de portfólio (Cf. Anexo 3)¹⁰⁴.

Esses atores institucionais apresentaram expectativas e visão dos projetos que integram, principalmente em relação a como essas ações podem contribuir para melhorias nas instituições e mesmo na democracia. Lucinda Blaser, dos *Parliament Outreach Services* (POS), afirma que ainda há barreiras a serem transpostas, mas que as iniciativas são boas oportunidades de abrir espaço para ouvir as demandas da população, como a ação de receber ensaios de até 3.000 palavras dos cidadãos, promovida pelos POS (cf. Anexo 4).

Outro ponto, levantado nas entrevistas, é o fato de que o fenômeno da modernização e da abertura participativa deve ser abraçado por todo o parlamento, desde as equipes consultivas aos próprios parlamentares, a fim de construírem iniciativas para transparência e e-participação mais eficientes. Isso significa

[...] habilitar o Parlamento a fazer um bom uso real da tecnologia no modo como ele se engaja com os cidadãos, como pode ser mais transparente e aberto sobre o que acontece aqui, e por que isso importa às pessoas, e como ele pode se engajar com elas. Mas também, em termos construção de capacidade, a equipe que trabalha aqui, desenvolvendo suas habilidades e expertise digital, assim como os (as) MPs (Cf. Anexo 3)¹⁰⁵.

but my team has also been working on the terminology, the glossary, we've completely updated as well as the live tweeting from HoC".

¹⁰⁴ No original: "You have the team looking after the helpdesk and dealing with IT problems as they happen, the team that manages all of the kit that MPs have (desktops, laptops, printers etc.). The people that maintain the network and make sure the Wi-Fi works. Then, you have a team that is focused on all of the project planning and we call that the portfolio team".

¹⁰⁵ No original: "[...] enabling Parliament to make really good use of technology in the way it engages with citizens and in the way it can be more transparent and open about what happens here and why that matters to people and how it can engage with them. But also in terms of building capability, the staff who work here, building up their skills and expertise in digital, and also Members [of Parliament] as well".

As expectativas dos *officials* da HoC consistem em ver essas iniciativas completamente diferentes em vinte anos, tendo em vista “a velocidade com que as mudanças têm acontecido” (Cf Anexo 3), mesmo em face da enorme dependência que as ações desses atores têm em relação aos MPs. Do mesmo modo, acredita-se que os MPs devem engajar-se com os projetos, tentando ganhar conhecimento acerca deles, embora não se deva exigir que os parlamentares precisem ser especialistas em cada um dos temas suscitados¹⁰⁶.

Apesar de terem sido esperadas informações acerca do financiamento dos projetos a partir dos documentos, no caso britânico as entrevistas foram fontes melhores. Desse modo, o parlamento parece estar investindo bem nas iniciativas e nos setores digitais, uma vez que foi mencionada uma quantia de £500.000 (quinhentas mil libras) para a instauração de voto digital e uma das gestoras consultadas apresentou satisfação em relação ao investimento no setor de serviços digitais.

Eu creio que nós temos um orçamento bastante confortável para o que fazemos. Mas também, eu acho que é um investimento que economiza aquele de outras áreas, pois, digitalizando muitos processos e coisas que nós fazemos e que têm sido essencialmente impressas até então, nós podemos economizar um bom dinheiro do Parlamento (Cf. Anexo 3)¹⁰⁷.

A compreensão de engajamento e participação que pôde ser obtida a partir das conversas com consultores e parlamentares é que eles esperam projetos de engajamento digital como aqueles em que as pessoas podem dizer o que pensam (“*have a say*” – FOX, 2009). Consideram, todavia, um desafio ainda grande incorporar essas demandas, devido às restrições da própria HoC, ou mesmo prover responsividade sobre o fato de as contribuições não serem acatadas (Cf. Anexo 1). Essa é uma preocupação que parte, sobretudo, da MP entrevistada.

Percebe-se, a partir desta contextualização, que as dinâmicas internas às Casas Legislativas são mais que acessórias ao desenvolvimento de iniciativas de participação, especialmente aquelas em ambiente digital: essas características ganham papel central

¹⁰⁶ Essa é uma função que cabe aos Lords, os quais, ao contrário dos MPs, possuem uma formação específica muitas vezes distantes da Política. Além do mais, eles não precisam se dedicar completamente à política, no sentido de que não precisam fazer campanhas ou atenderem a demandas de eleitorados específicos, pois não são detentores de cargos representativos.

¹⁰⁷ No original: “I think we have a pretty healthy budget for what we do. But also, I think it’s investment to save in other areas because by digitizing a lot of processes and things that we do that have been very print based, we can save Parliament quite a bit of money”.

no processo. A literatura e o próprio material empírico apontaram a incidência de características abrangidas em seis das categorias analíticas sugeridas por Leston-Bandeira (2007): (a) Poderes constitucionais do parlamento; (b) Estrutura institucional; (c) Sistema eleitoral; (d) Estrutura de trabalho do parlamento (comissões, recursos); (e) Organização administrativa do parlamento (departamentos e relações entre eles); (f) Recursos humanos e infraestrutura do Parlamento.

As características encontradas, que expressam as variáveis acima referidas são: 1) Institucionalização das iniciativas de participação (COLEMAN, 2005; FOX, 2009; FARIA, 2012); 2) Envolvimento da Presidência da Casa com as ações de participação (LESTON-BANDEIRA, 2014); 3) Integração entre setores da Casa em torno da(s) iniciativa(s) (FARIA, 2012; LESTON-BANDEIRA, 2007; FERGUSON; MILLER, 2007); e 4) Tipo de relação mantida entre parlamentares e representados, derivada da magnitude do distrito eleitoral (NORTON, 2013). Percebe-se, portanto, que apenas a última variável expressa uma única característica institucional (sistema eleitoral), enquanto as três primeiras expressam, simultaneamente, outros daqueles pontos em Leston-Bandeira (2007). Cada uma das quatro variáveis qualitativas elencadas mais acima, estabelecidas, sobretudo, a partir do material empírico da tese, é analisada a seguir.

5.1.1 INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS INICIATIVAS

A primeira característica a ser observada é o quanto as iniciativas de participação estão institucionalizadas nas Casas em estudo, por meio da legislação. De acordo com os documentos que apresentam ações para engajamento e participação dentro das instituições, pode-se perceber que essas atividades não aparecem como elementos fundamentais ao processo democrático, o que significa dizer que os projetos não estão contemplados na legislação interna dos parlamentos como parte do processo de decisão. Isso significa dizer que, ao falar de institucionalização aqui, espera-se mais que uma formalização das ferramentas, o que pode ser caracterizado pela simples disposição de mecanismos patrocinados pelas instituições em tela.

No Brasil, mesmo que há mais de vinte anos a CD disponha de mecanismos *online* para que os cidadãos acessem as ações do parlamento, essas iniciativas só

começam a ser de alguma forma documentadas a partir do final da primeira década dos anos 2000. Essa documentação, no entanto, não ocorre em caráter legislativo: são relatórios e menções à iniciativa em estudo no Plenário da Casa. Nesses registros, o Portal e-Democracia é objeto de publicidade dos deputados, geralmente relatores de projetos em discussão, por meio da ferramenta.

O Portal e-Democracia, portanto, nunca esteve estabelecido em um documento que pudesse atestar sua função dentro do processo legislativo de decisão da Casa. Nunca ficou, portanto, explícito se e como esse mecanismo estaria conectado com o próprio campo político da CD. Assim, a apresentação de pautas por parte dos parlamentares para serem debatidas no e-Democracia acontece, normalmente, quando há pressão da equipe gestora da iniciativa, que procura os parlamentares.

[*Após questionamento sobre como e quando os deputados procuram a equipe a fim de sugerir CLs*]

Consultor 2: Do tempo que tenho aqui, não me lembro de nenhum caso, de deputado ter essa iniciativa...

Consultora: Ontem! Não sei se por causa da campanha [do Novo e-Democracia], mas [um deputado] ligou e disse que queria conhecer o trabalho; mas eu acho que, em geral, a iniciativa é nossa. (Cf. Anexo 6).

Do mesmo modo, as demais iniciativas em análise na seção quantitativa não constam nos documentos como ações componentes dos processos legislativos na Casa britânica. Isso ocorre devido às limitações do parlamento dentro do próprio sistema político em que está inserido, conforme apresentado anteriormente nesta tese, o que o leva a desenvolver moderadamente ferramentas sem frustrar o público, por não poder fazer muito além de trazer a discussão para a HoC¹⁰⁸.

Especialmente a partir dos *media* modernos, *social media*, o poder da voz das pessoas é bastante forte. Então, as campanhas no Twitter pode ocasionar resultados às vezes perversos, eu acho. E esse é um dos desafios: como voltar e explicar às pessoas porque você está ou não está fazendo determinada ação? (Cf. Anexo 1)¹⁰⁹.

¹⁰⁸ O único modo de os parlamentares iniciarem projetos de lei a serem discutidos na Casa é por meio de um sorteio ocorrido entre backbenchers na HoC no início de cada ano parlamentar. Cada MP sorteado, então, propõem uma lei (Private member bill), que ganha prioridade entre as propostas da Casa na fila de discussões e, portanto, têm maiores chances de se tornar lei. Disponível em: www.parliament.uk/site-information/glossary/ballot-bills. Acesso em 08 fev. 2018.

¹⁰⁹ No original: “Especially with modern media, modern social media, the power of people’s voices is quite powerful. So Twitter campaigns can lead to results sometimes I think perverse results and that is one of the challenges: how do you get back and explain to people why you are or not doing something?”

Percebe-se, portanto, um desânimo por parte dos atores políticos quanto às iniciativas, o que pode levá-los até a evitar engajar-se nelas, conforme também apontado pela parlamentar britânica (Cf. Anexo 1). Os representantes, em geral, acreditam que engajar-se em uma ferramenta, atualmente, significa ter de seguir cada nova tendência depois, sob o risco de serem cobrados caso falhem na utilização dessas redes. Essa atitude resultaria em uma menor interação dos parlamentares com os representados por esses meios, como se poderá ver mais adiante, na análise do uso do Twitter por esses agentes para interagirem com as discussões do parlamento.

A maioria dos documentos das Casas observadas em que são mencionadas as iniciativas consiste em relatórios que apontam estratégias (tanto *online* quanto *offline*, conforme apresentado mais acima), mas que não estabelecem o produto final da participação por meio das iniciativas. Um exemplo é o documento da Comissão de Democracia Digital (DDC) britânica, que apresenta recomendações à HoC, porque essa comissão consultiva era especial, formada, portanto, mais por agentes externos ao parlamento (atores do meio acadêmico, empresários, desenvolvedores de iniciativas da sociedade civil etc.), que por consultores legislativos e os próprios parlamentares, que podem votar e tomar decisões, de fato. A DDC não possuía, portanto, poderes legislativos para a tomada de decisão.

Se a participação pós-eleitoral não é institucionalizada nos parlamentos, ela não pode funcionar propriamente, uma vez que, sem legislação que preveja sua inserção no processo, essas ferramentas podem ser extintas a qualquer momento. Os consultores temem essa possibilidade e lamentam a falta de institucionalização, fato que não dá garantias à continuidade de seus trabalhos. No caso brasileiro, o ponto mais debatido durante as entrevistas e as conversas informais em que os atores não foram identificados foi a necessidade de mudança do regimento interno da CD, pois assim seria mais fácil desenvolver iniciativas desse teor, assim como conectá-las ao corpo político, conforme abordado por um consultor no trecho abaixo.

A gente precisa fazer parte do processo legislativo. Esses avanços nas características do [Portal] *e-Democracia* de um projeto piloto para um departamento foi apenas o primeiro passo para institucionalizar a participação dentro da Câmara. Atualmente, nós somos vistos de forma diferente por outros órgãos da CD, mas não é suficiente fazer a participação alcançar um *status* diferente na Casa, ela não tem uma prioridade diferente. [...] além disso, a gente precisa de uma norma que regulamente a participação, que defina a necessidade até a obrigatoriedade de a participação

ser incluída no processo legislativo, para que não fique algo opcional. Que seja algo que faça parte mesmo do processo, legalmente falando” (Cf. Anexo 6).

Por outro lado, uma visão apresentada pelo consultor do parlamento britânico entrevistado é importante: ele acredita que, para que haja uma legitimação das atividades de engajamento e participação, as leis precisam, sim, mudar. Se o parlamento se abre demais, todavia, o que pode se assemelhar a uma prática de democracia direta, os políticos podem ficar mais receosos de abrirem mão de uma parcela de seus poderes, pois não estão interessados em uma democracia direta (Cf. Anexo 2). Esse fator, conectado com o que já foi apresentado mais acima, também contribui para a não-institucionalização das ferramentas.

Para exemplificar o caso britânico, tem-se a *Public Reading* 2013, um dos casos estudados nesta tese, projeto piloto para discutir a legislação sobre a relação entre Infância, Família e Educação. Embora essa discussão tenha funcionado como parte do processo de debate de projeto de lei, e tendo recebido bastante atenção e apoio de um dos componentes da mesa diretora da Casa, o *Deputy Speaker* Rt. Hon. Lindsay Hoyle¹¹⁰, ela foi uma ação isolada. Ademais, pode-se questionar se ela foi realmente um processo de consulta pública, pois ocorreu de modo confuso e teve muitas organizações envolvidas no debate, mais que cidadãos individuais (LESTON-BANDEIRA; THOMPSON, 2015). O ponto 19 do documento de avaliação da *Public Reading* 2013 (p.4) aponta, inclusive, para estratégias de melhoria desse tipo de proposta. Não houve, todavia, replicação do projeto nem qualquer repercussão (mesmo que menções no Plenário) desse debate nas deliberações do parlamento.

Futuramente, seria desejável que os técnicos civis da Casa [dos Comuns] interagissem com o *Cabinet Office*¹¹¹ antes de uma Sessão para discutir leis em proposição, que podem ser transformadas em uma experiência de *Public Reading*, assim como os períodos adequados [para essa atividade] (SCRUTINY UNIT, 2013, p. 4).

¹¹⁰ “The House’s pilot of public reading is an exciting new opportunity for us to reach out to a wider cross-section of society and encourage more people to connect with Parliament during the legislative process” (Disponível em: <<http://www.parliament.uk/business/bills-and-legislation/public-reading/>>. Acesso em: 05 jul. 2017).

¹¹¹ Esse é o órgão que dá suporte ao Governo, intervindo especialmente em pontos críticos de negociação de políticas públicas com o parlamento. Disponível em: <<https://www.gov.uk/government/organisations/cabinet-office/about>>. Acesso em: 13 jul. 2016.

Ações *online* dependem de decisões e preparação *offline*, interface pouco mencionada pela literatura em comunicação e política¹¹². A própria DDC, criada especificamente para tratar de assuntos referentes a iniciativas de democracia digital na HoC, não recomendou apenas ações *online*, conforme pode ser visto no documento *Open Up!*, fato que destaca a preocupação dessa Casa com o planejamento, pressionada pela necessidade de regulamentação de suas atividades para engajamento em ambiente digital.

No caso do Brasil, essa pressão parte da sociedade civil organizada, que obteve conquistas junto ao poder Executivo, como o “Compromisso Nacional para Participação Social”, mas ainda encontra diversas resistências nos procedimentos parlamentares. Há, por outro lado, pequenas conquistas que já se realizaram nesse sentido no âmbito legislativo, dentre elas a presença, “No planejamento estratégico da Câmara, [de] várias diretrizes [que] preveem essa participação social. Então, fica muito complicado hoje em dia, no atual cenário, um deputado se posicionar contra a transparência e contra a participação” (Cf. Anexo 6).

5.1.2 ENVOLVIMENTO DA PRESIDÊNCIA DA CASA NAS AÇÕES

A relação entre a presidência das Casas e, conseqüentemente, dos parlamentares com os projetos importa. Tem-se observado que os três últimos presidentes das duas Casas legislativas em estudo estiveram envolvidos em projetos participativos dessas instituições no período de desenvolvimento desta investigação. Entretanto, o modo como se envolveram foi bastante diferente.

Em meados de 2013, o *Speaker* da HoC criou a DDC para discutir junto à sociedade projetos de participação em meio digital, conforme apresentado anteriormente. A preocupação com a formação desse tipo de comitê consultivo, que recomendou ações fundamentadas em pesquisas e debates públicos com os cidadãos, constitui-se um ponto fora da curva do planejamento para a HoC no que concerne a uma abertura participativa, desde a origem dessa preocupação (o próprio Presidente da Casa), em relação a todos os outros documentos analisados. A visão progressista que esse ator político expressa em

¹¹² O trabalho de Marques (2008), por exemplo, é um dos poucos no Brasil que contemplam essa interface.

sua fala de apresentação do relatório final da DDC demonstra reconhecimento do ambiente digital como uma plataforma da qual o campo da representação não pode se ausentar. E o presidente de uma Casa legislativa, sobretudo, deve ser um defensor da abertura participativa dessa instituição.

Uma parte importante do trabalho do presidente da Casa é ser um campeão de democracia, um advogado da *House of Commons*, e um catalizador público da participação na política. Como *Speaker*, eu tenho tentado encorajar uma maior participação na política pelo máximo possível de pessoas. Desse modo, estabeleci esse comitê único para considerar os desafios e as oportunidades para nossa democracia que as tecnologias digitais apresentam. Durante o ano passado, o comitê escutou muitas vozes e ativamente coletou as visões das pessoas fora da infraestrutura política tradicional (DIGITAL DEMOCRACY COMMISSION, 2015, p.5)¹¹³.

No caso do Brasil, o ex-presidente da CD, ex-deputado Eduardo Cunha, lançou por meio do Portal e-Democracia um projeto nomeado “Câmara Itinerante”, o que foi descontinuado em poucos meses, devido à abertura do inquérito que levaria o ex-parlamentar à prisão¹¹⁴. A proposta era interessante ao portal, pois levava a equipe gestora a diferentes pontos do país, o que resultava em maior divulgação da ferramenta e possibilidade de expansão de sua utilização pelas Câmaras Municipais e Assembleias Legislativas estaduais.

O projeto Câmara Itinerante foi uma grande oportunidade de divulgar o e-Democracia. Quando surgiu uma demanda assim, ficamos bem empolgados, porque era oportunidade de estarmos em vários estados da federação com a ferramenta que a gente já tinha preparado para entregar às Câmaras Legislativas, Assembleias, outros parlamentos subnacionais para fazerem uso do Portal e-Democracia lá. Então, só precisavam costumizar a ferramenta. [...] sem contar a divulgação mesma. Lembro que fomos a São Paulo e a mídia local já começou a divulgar (Cf. Anexo 6).

Rodrigo Maia, o atual presidente da Casa, inaugurou no início de 2017 o projeto “Câmara Aberta”, que não é apenas uma iniciativa de engajamento e participação, mas também de transparência da CD, uma ação para desenvolver um Parlamento Aberto. A

¹¹³ No original: “An important part of the work for the individual holding the office of Speaker is to be a champion of democracy, an advocate for the House of Commons, and a public catalyst for participation in politics. As Speaker I have tried to encourage greater participation in politics from the widest possible range of people. Hence, I established this unique Commission to consider the challenges and opportunities for our democracy that digital technology presents. Over the past year the Commission has heard a range of voices and actively sought the views of people outside the traditional political infrastructure”.

¹¹⁴ O projeto foi provavelmente interrompido devido à investigação de corrupção contra Eduardo Cunha. Ele foi, posteriormente, deposto da presidência e do próprio cargo e está preso desde meados de 2016, logo após a aprovação do processo de *impeachment* da Presidente da República, que ele conduziu.

partir desse programa e tendo em vista a expertise da equipe do e-Democracia, Maia tem depositado confiança no LabHacker para conduzir as ações do projeto. Assim, o órgão, atualmente, “mais pauta a Casa do que é pautado por ela, nessa área” (Cf. Anexo 6).

Uma crítica que se pode apresentar acerca dessas ações é que os três presidentes mencionados em relação a cada Casa são figuras controversas. Logo, eles podem ter lançado essas iniciativas para melhorar sua própria imagem pessoal face (1) ao próprio parlamento, (no caso de John Bercow, que não tinha vasta aprovação de seus colegas de câmara ou mesmo do ex-Primeiro Ministro, com quem aquele *Speaker* trabalhou durante um mandato e meio, David Cameron, até que o PM renunciasse, em 2016¹¹⁵), ou (2) aos cidadãos (no caso brasileiro, Eduardo Cunha, envolvido em escândalos de corrupção; e Rodrigo Maia, aliado do governo e, conseqüentemente, das medidas impopulares de Michel Temer – que assumiu a chefia do Estado após a deposição de Dilma Rousseff, chegou à metade de 2017 com a pior avaliação de um Presidente da República na história do país e chegou a ser denunciado pela Procuradoria da República).

Há, talvez, duas razões pelas quais o *Speaker* quis montar a DDC. Em primeiro lugar, porque ele acreditava que o Parlamento seria reformado e essa seria uma forma de sugerir reformas que pudessem ser benéficas. Provavelmente outra razão foi que isso, talvez, servisse como um exercício de publicidade que poderia dar atenção a ele. Essa motivação é bastante arriscada, pois se você faz algo que não tem substância as pessoas vão questionar (Cf. Anexo 2)¹¹⁶.

Como se pode notar, o papel do(a) presidente da Casa é um ponto imprescindível para o processo de abertura dos parlamentos, pois ele(a) é responsável por conduzir as ações e os rituais legislativos.

O *Speaker* foi bastante esperto. Ele poderia ter montado a comissão por um processo muito formal. Uma ‘Comissão do *Speaker*’ leva dois ou três anos para começar os trabalhos; você precisa fazer isso seguindo procedimentos, isso deve ser parte da maquinaria da HoC. Mas o que ele fez foi dizer ‘Eu vou montar essa comissão’, então, escolheu as pessoas, e simplesmente fez. [...] E um ano mais tarde, nós havíamos completado os trabalhos. Então, ele

¹¹⁵ De acordo com uma conversa anônima com um consultor da HoC.

¹¹⁶ No original: “There are perhaps two reasons why the Speaker wanted to set this up. Once, it is because he believed that parliament would be reformed and this was a way to suggest reforms that could be beneficial. Perhaps another reason was that it was perhaps a publicity exercise that could give attention to him. That motivation is quite risky because if you do something that does not have any substance then people question it”.

quebrou todas as regras e isso parcialmente ajudou a driblar os processos na Casa (Cf. Anexo 1)¹¹⁷.

Logo, o(a) detentor(a) desse cargo pode encontrar maneiras de fazer o engajamento público algo possível por meio de caminhos facilitados, como se pôde observar pela própria instauração da DDC, no Reino Unido. Do mesmo modo, pode haver uma pressão para que, a partir do momento em que esse(a) presidente abraça o projeto, haja mais divulgação, atenção e credibilidade por parte de outros órgãos dentro da instituição, ou mesmo dos demais parlamentares. Um exemplo desse fenômeno foi o que aconteceu no desenvolvimento do projeto Câmara Itinerante, em 2015. Não se pode deixar de mencionar, ainda, o espaço de visibilidade que os parlamentares começam, no caso brasileiro, a encontrar na ferramenta de e-participação, quando se dispõem a gravar vídeos de convite às discussões.

Essas ações, entretanto, dependem mais que dos presidentes. Eles iniciam o processo de valorização da ferramenta, mas outras instâncias do parlamento precisam se envolver também, desde a própria equipe gestora dos projetos àquela que divulga as ações em andamento. Desse modo, é necessário atentar para a importância do estabelecimento de uma ponte entre setores do parlamento para a condução dos projetos, o que se apresenta na seção a seguir.

5.1.3 INTEGRAÇÃO ENTRE SETORES EM TORNO DAS INICIATIVAS

O campo político não parece ser o único ponto problemático na implantação de mecanismos participativos nos parlamentos. As relações que os setores ligados a essas ações mantêm são questões bastante importantes para o desenvolvimento de iniciativas. Por exemplo, a Secretaria de Comunicação da Câmara dos Deputados (SECOM) não se conecta muito ao Portal e-Democracia/LabHacker. Como consequência, atualmente, essa secretaria não publiciza apropriadamente as ações desse projeto. Um exemplo dessa falta de ligação ocorreu enquanto a pesquisadora estava em estágio de observação,

¹¹⁷ No original: “The Speaker was very clever. He could have set it up as a very formal process. [...] A ‘Speaker’s commission’ takes two maybe three years to run through, you have to do it certain procedural ways, it has to be part of the HoC’s machinery. What he did was he just said “I am going set this up”, he chose people, and he just set it up. [...] And a year later, we had to have done it. So, he broke all the rules and that is partly how it helped to cut through the whole processes of this House”.

no LabHacker: a SECOM publicou um *tweet* sobre o lançamento da nova versão do Portal e-Democracia às 23h.

Isso foi motivo de uma discussão entre os dois setores, o que foi presenciado pela pesquisadora. “[Essa iniciativa] está inserida no projeto ‘Câmara Aberta’ que o presidente [da Casa] está lançando. Aí você vê a falta de conexão [entre os setores]!”, disse um consultor legislativo (Cf. Anexo 6). Não se pode deixar de mencionar que a SECOM não estava em serviço na hora da publicação. Mesmo assim, a programação para esse *post* de publicidade do portal ficar para um horário em que não haveria público suficiente, e tendo em vista que as postagens na rede Twitter se “perdem” facilmente, é fator sintomático.

A integração entre setores, tanto políticos quanto consultivos, é um ponto problemático, especialmente por causa da burocracia. Ainda em relação ao Brasil, a Comissão de Legislação Participativa (CLP), a mais importante ação *offline* permanente para participação cidadã, tem um regulamento bastante restritivo, o que a leva a trabalhar nos moldes dos movimentos sociais dos anos 1990, com material impresso. Essa era uma ação usual na CLP mesmo após dezesseis anos de existência (2001-2017). No entanto, os processos dessa Comissão poderiam ser conduzidos mais facilmente se houvesse uma integração com o Portal e-Democracia.

Em 2016, foi aberta uma Comunidade Legislativa no portal nomeada CLP¹¹⁸. De acordo com um dos gestores do e-Democracia, essa ação foi interessante, pois houve um planejamento para desenvolver os canais que atendessem às demandas da CLP para as discussões disponibilizadas e, ainda, uma parceria com pesquisadores e universidades, a fim de pensar estratégias melhores.

Mas o projeto acabou não avançando por outras questões, que não foram impedimentos tecnológicos ou por problema de relacionamento da CLP. A aproximação foi interessante, a ideia era boa, mas precisa fundamentalmente de uma reforma no regimento interno da CLP, para rever algumas dessas coisas e esse é um gargalo na inovação, porque inovação algumas vezes vai bater justamente na legalidade (Cf. Anexo 6).

Desse modo, percebe-se que, apesar de ter se constituído um passo importante para a digitalização, agilização dos trabalhos e integração entre órgãos com objetivos semelhantes, essa atividade não será uma tendência, uma vez que o foco da CLP não é

¹¹⁸ Disponível em: <<http://edemocracia.camara.gov.br/web/clpdigital/inicio#.WCdj0NIrLIU>>. Acesso em 02/11/2016.

tratar com os cidadãos individualizadamente, como o e-Democracia propõe. Essa comissão permanente dialoga com a sociedade civil organizada.

Quem pode apresentar Sugestões Legislativas?

Organizações não-governamentais (ONGs); Associações e órgãos de classe; Sindicatos; Entidades da sociedade civil, exceto partidos políticos; Órgãos e entidades de administração direta e indireta, desde que tenham participação paritária da sociedade civil (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2013, p.14).

Ademais, o sistema de registro de atividades da CLP, essencialmente as Atas, são mecanismos ainda de cunho presencial, tradicional (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2013), o que chama atenção ainda mais para a necessidade de mudança dos regimentos internos à Casa brasileira. Esse é um dos fatores que justifica a declaração anônima de um consultor em relação a outros setores e, especialmente, ao campo estritamente político: “não atrapalhando, já temos um grande avanço”.

Por outro lado, o projeto Câmara Itinerante proporcionou uma integração entre a equipe gestora do e-Democracia e a SECOM, pois havia uma divulgação intensa da agenda da iniciativa, tendo em vista o fato de que o presidente da instituição à época liderava as caravanas do projeto às unidades da federação.

[...] em todas as edições do canal itinerante que aconteceram, o [portal] e-Democracia esteve presente, tinha transmissão ao vivo do que acontecia a partir da SECOM, e tinha interação via Portal e-Democracia. Os índices de participação foram muito bons, tinha fluxo de participação acima da média no Portal e-Democracia. E uma coisa bem legal que havia nesse projeto também eram os relatórios. Então, toda a participação, todo evento, a cada edição, gerávamos um relatório que era entregue para o presidente e para todo mundo que participou ali. Isso para haver uma noção de como foi essa participação, o que trouxe o ganho de evidenciar o potencial da ferramenta (Cf. Anexo 6).

Percebe-se, portanto, que a integração gerou boas consequências para as discussões a partir do portal estudado. É fato que os setores consultivos ocupam um lugar de destaque na promoção e no desenvolvimento das iniciativas. Por isso, o modo como articulam seus interesses, a partir de sua diversidade de visões de parlamento e representação, é um ponto importante para o estabelecimento de uma cooperação interna.

O Parlamento britânico recentemente tem articulado equipes internas direcionadas à coordenação de mecanismos digitais de engajamento público. Assim, pode-se dizer que há investimentos sendo realizados. A HoC, entretanto, ainda não centraliza os trabalhos de engajamento e participação *online* em uma só equipe de

coordenação das atividades, pois faz uso de todos os setores que trabalham com informação, educação parlamentar e recursos digitais. O *Parliamentary Digital Service* e os *Parliament Outreach Services* (doravante, PDS e POS, respectivamente) buscam, por meio de ações *offline* e *online*, coletar o que os cidadãos pensam acerca de assuntos concernentes à Casa ou em discussão nas “leituras”. Essa unificação dos setores em torno de um objetivo aponta para um cuidado com o desenvolvimento da digitalização do parlamento, especialmente, da HoC, já que é a instituição representativa, da qual os cidadãos podem cobrar ações.

A própria reformulação do antigo departamento *Parliament ICT* como PDS mostra como a instituição tem apostado na ideia de se modernizar indo além de um investimento em estrutura tecnológica, mas com uma preocupação mais voltada aos resultados, ou seja, com o que se colherá a partir das ações promovidas por ela em ambiente *online* (cf. Anexo 4).

[...] previamente o Parliament ICT era muito focado em ICT, muito concentrado em cabos, computadores, e não era muito sobre resultados que poderia alcançar [por meio de suas ações]. Então em acho que unido esse setor à equipe web e redirecionando o foco para o digital é algo positivo. [...] No coração disso, há duas coisas: a primeira é sobre permitir ao Parlamento realizar um uso realmente bom da tecnologia no sentido de engajar os cidadãos e de promover mais transparência e abertura sobre o que acontece aqui, em que isso influencia a vida das pessoas e como elas podem se engajar (Cf. Anexo 3)¹¹⁹.

É importante ressaltar que, a fim de oferecer maior compreensão acerca do parlamento e de como os cidadãos podem interagir com ele, essa parceria entre PDS e POS deu origem a uma equipe conjunta para a divulgação e gerência de algumas atividades de engajamento público, o *Your UK Parliament*. Essa equipe possui um *blog*¹²⁰, em que seus integrantes postam as ações que estão sendo desenvolvidas na Casa, e um perfil na rede Twitter (@YourUKParl).

Por meio da DDC, a HoC, além de escutar as sugestões e pedir consultoria de agentes externos (professores, empresários, estudantes etc.) para o desenvolvimento de

¹¹⁹ No original: “[...] previously the parliament ICT was very ICT, it was very much about cables, computer boxes, and it was not so much about the kind of outcomes it could achieve. So I think bringing it together with the web team and refocusing it on digital is a good thing. [...] At the heart of it there are two things: one is about enabling Parliament to make really good use of technology in the way it engages with citizens and in the way it can be more transparent and open about what happens here and why that matters to people and how it can engage with them”.

¹²⁰ Disponível em: <<https://pds.blog.parliament.uk/>>. Acesso em: 24 ago. 2016.

suas ações, tentou reunir profissionais de diferentes órgãos da Casa. Alguns consultores (*officials*) foram, então, nomeados pelo *Speaker* como integrantes desse Comitê. Eles seriam responsáveis por relatar as atividades e pensar a aplicação das recomendações, tarefas sobre as quais seriam arguidos mais adiante em evento público na Casa, que ocorreu no dia oito de fevereiro de 2016.

As ações de abertura participativa da instituição brasileira analisada têm suas origens mais ligadas ao setor consultivo que ao político. Isso se expressa, por exemplo, pelo fato de que, embora o Portal e-Democracia tenha conseguido se instaurar dentro da Casa por mediação de alguns parlamentares que abraçaram a causa, ele teve sua ideia gestada entre integrantes de alguns setores consultivos da CD (MITOZO, 2013; FARIA, 2012).

Não se defende, contudo, que os consultores legislativos são, exclusivamente, os fatores que condicionam todo o processo. Devem ser considerados o jogo e as regras da política por detrás desses atores, o que guia, finalmente, todas as ações. Afinal, fala-se de parlamentos, instituições políticas, burocráticas e, sobretudo, hierárquicas.

O que se pôde perceber, por outro lado, foi a importância de consultores que conseguem dialogar mais fluidamente com o campo político, como parece ser o caso de dois entrevistados da pesquisa, um de cada Casa legislativa. Ambos os consultores trabalham há mais de uma década nos respectivos parlamentos e, portanto, presenciaram todo o processo de informatização dessas instituições. Tendo ambos constituído projetos importantes e conquistado certa autonomia na proposição de atividades ao setor político, percebe-se que as habilidades políticas desses agentes, alcançada por anos de trabalho na Casa, foram mais responsáveis por seu envolvimento em ações de informação, transparência, engajamento e participação que a formação em Direito, por exemplo.

Um dos pontos que pode ser conferido a esse interesse do campo consultivo e a influência de alguns atores é a participação de estudiosos da área de democracia digital nos debates realizados nas Casas. No caso brasileiro, são constantemente promovidos eventos no LabHacker acerca de compreender melhor no que consistem as ferramentas elaboradas para conectar parlamento e sociedade. No Parlamento Britânico, há um avanço nesse sentido, pois essas participações ocorrem em debates de comissões, permanentes ou consultivas especiais, como foram os casos de Stephen Coleman na

Comissão de Modernização (HOUSE OF COMMONS, 2004), e Cristina Leston-Bandeira, na DDC (DIGITAL DEMOCRACY COMMISSION, 2015).

5.1.4 RELAÇÃO ENTRE REPRESENTANTES E REPRESENTADOS

O sistema eleitoral, em princípio, não era um dos pontos que se esperava encontrar como diretamente influente no processo de desenvolvimento participativo. A última variável que esteve presente nos discursos, todavia, foi a forma como os cidadãos podem entrar em contato com seus representantes no parlamento, estabelecida a partir da magnitude do distrito eleitoral.

Essa relação pode influenciar o modo como eles procuram se engajar nas ações das Casas. Em relação a esse ponto, os casos analisados apresentam bastantes disparidades. No Reino Unido, os cidadãos podem manter um contato mais personalizado com os representantes devido a seu sistema eleitoral, que os permite reconhecer quem representa seu distrito, de magnitude igual a 1. Além disso, os(as) representantes se mantêm durante todo o mandato como parlamentares, sem suplente, conforme apresentado no capítulo 3. Essa característica pode levar os cidadãos a terem menor interesse acerca de mecanismos mais institucionais gerais de participação, uma vez que eles possuem uma visão menos coletiva do parlamento quando da apresentação de suas demandas.

Desse modo, os mecanismos de e-participação se tornam um dos receios dos parlamentares dessa instituição quanto à utilização da internet para engajamento público, como se pôde perceber pelo comentário da MP entrevistada.

As pessoas estavam nervosas com o uso de engajamento digital por causa das implicações de recurso sobre os gabinetes. Nossos e-mails são tão cheios que nem olho mais minha conta principal. Na verdade, olho às vezes, mas isso me absorve devido às muitas cartas que eu não preciso, necessariamente, ver no mesmo dia. Mas, eu terei que, em algum momento, dar conta de todas elas. Twitter e outros *media* sociais se tornaram recursos bastante intensos se as pessoas alimentam expectativas. E as expectativas do público são aquilo com o que a maioria dos Membros [do Parlamento] estão preocupados, uma vez que nós somos muito bons em nos engajarmos com as pessoas. Nós saímos, batemos nas portas, conversamos com constituintes pessoalmente todo o tempo e algumas pessoas gostam muito de engajamento digital (Cf. Anexo 1)¹²¹.

¹²¹ No original: “So, people were nervous about using digital engagement because of the resource implications for their office. So our e-mails are so overloaded, I do not look at my main e-mail account anymore. Yes, I do it sometimes, but it just absorbs me with lots of letters that I do not need to see today, but I will then have to go through to get past them all. Twitter and other social media have become quite

Desse modo, pode-se observar que o receio parte de uma visão de que, mesmo que haja mecanismos mais coletivos, os constituintes sempre vão se reportar mais a seu(sua) representante direto(a) nesse caso. O trabalho de Lusoli *et al.* (2006, p.36) mostra o resultado de um *survey* sobre o que os britânicos esperam do *website* de seus(suas) MPs, apontando que 45% dos respondentes estavam interessados em mecanismos *online* para a discussão dos problemas de seu distrito. Esse resultado vai ao encontro da reflexão da parlamentar entrevistada: os cidadãos querem participar, embora provavelmente acreditem mais em um contato participativo mais particularizado, com seu(sua) MP e sobre seu distrito, que com o parlamento, de modo geral.

No caso brasileiro, a dificuldade de identificação de quem representa seu estado, (equivalente a um distrito para a eleição da CD) no momento em que se pretende entrar em contato leva as pessoas a procurarem mecanismos mais coletivos, que dêem conta de encaminhar as demandas a toda a CD. A própria equipe, quando entrevistada, trata a CD como uma instituição, não como um conjunto de deputados e deputadas, o que contrasta com as entrevistas realizadas no parlamento britânico.

Estamos falando dos projetos que estão alinhados a cinco das seis diretrizes do planejamento com a **Casa** toda. Isso vai ao encontro das necessidades da **Casa** atual, bem fácil conseguir um apoio institucional e político nesse cenário (Cf. Anexo 6, grifo nosso).

Além disso, mesmo que se reconheça seu(sua) representante, é um pouco mais complicado entrar em contato com um parlamentar específico, por questões de responsividade¹²², de modo que as pessoas podem se sentir mais compelidas a usar mecanismos participativos para acessar a CD, que é vista muito mais como um corpo representativo que no Reino Unido¹²³. Isso ocorre pelas diferentes sociabilidades que caracterizam a relação eleitoral e de representação entre MPs britânicos e brasileiros e seus respectivos eleitorados. Os britânicos podem acessar os constituintes

resource intensive if people expect, the expectations of the public are what most Members [of Parliament] were concerned about, given that we are pretty good at engaging with people, we go out and knock on doors, we talk to people in person all the time and some people do enjoy digital engagement”.

¹²² Deve-se mencionar a própria dificuldade de encontrar e contatar o parlamentar entrevistado pela pesquisadora.

¹²³ De acordo com uma pesquisa do Instituto Datafolha, uma semana após as eleições de 2010, 56% dos eleitores brasileiros não se lembravam do nome do candidato a deputado em quem haviam votado. Disponível em: <<http://datafolha.folha.uol.com.br/eleicoes/2010/10/1130565-disputa-permanecestavel.shtml>>. Acesso em: 03 mar. 2017.

presencialmente com frequência, alcançando boa parte deles a cada encontro¹²⁴. Para os parlamentares brasileiros, o modo mais efetivo de encontrar o eleitorado é por meios massivos, e as aplicações de internet ganham destaque, atualmente.

A descrença nas instituições políticas brasileiras é crescente, sobretudo, desde os escândalos envolvendo políticos, empresas públicas e privadas em esquemas de corrupção, especialmente, o financiamento ilícito de campanha. O cenário não é muito diferente no Reino Unido, especialmente desde o escândalo das despesas da HoC, em 2009, e das negociações após a vitória do Brexit no referendo de 2016. Esse fenômeno tem contribuído também para que os cidadãos cobrem mais ações de engajamento e participação promovidas pela CD.

[...] eu acho que a Casa está despertando com força pra isso; muito também pela porrada da sociedade, eu acho. Tanta coisa está acontecendo lá fora e aqui eles estão sendo cobrados. Aos poucos, os gestores passaram a compreender que estamos falhando enquanto instituição nesse processo de tornar isso mais acessível para o cidadão, então, essas coisas estão mudando (Cf Anexo 6).

Eu apoiei porque era de fundamental importância termos um portal que pudesse dar visibilidade dos trabalhos da Câmara Federal, dar visibilidade a projetos vindos tanto do Executivo, quanto do Judiciário, ou que fosse da lavra dos deputados. Era uma possibilidade de ter amplitude de conhecimento da sociedade sobre eles (Cf. Anexo 5).

Como se percebe pelos discursos, a Casa brasileira em análise existe como uma entidade, composta por representantes e consultores, sendo que esses últimos dedicam maior atenção às iniciativas. Há também o objetivo de atrair visibilidade por parte dos deputados e deputadas, justamente pela dificuldade de identificação deles pelo eleitorado, conforme apontado anteriormente.

¹²⁴ “So the doorstep stuff is really important. But I am one MP, I cannot be on doorsteps every week. I sometimes am doing two or three weekends a month and I meet a handful of people” (Cf. Anexo 1).

As dinâmicas internas acima elencadas se apresentam como influenciadoras do modo como os parlamentos abrem seus processos ao público, especialmente em relação a mecanismos de engajamento participativo cidadão.

Embora haja uma preparação das ações da HoC em relação à abertura participativa mais presente em documentos, mesmo que relatórios consultivos, há outros constrangimentos próprios do funcionamento daquela Casa que não permitem avanços mais ousados. A dependência que o parlamento possui perante o governo, devido aos poderes constitucionais restritos da Casa representativa é uma questão-chave, que perpassa quase todas as variáveis qualitativas encontradas. Desse modo, o parlamento não pode ofertar aos cidadãos uma abertura e uma autonomia que nem mesmo ele possui ou pratica, por exemplo.

Isso pode ser associado ao processo de reforço da legitimidade do parlamento enquanto instituição representativa, tendo em vista, já apontada nas reflexões teóricas desta tese, a descrença crescente nas Casas legislativas. Se pensarmos no nível de aprovação dos dois parlamentos cujas ações são analisadas neste trabalho, ambos ficam, em uma escala de credibilidade da população, abaixo de instituições como a polícia, o judiciário e, no caso britânico, a Organização das Nações Unidas – ONU (LUSOLI *et al.*, 2006, p.26; IBOPE, 2015).

Na tentativa de reduzir essa desconfiança, algumas ações têm se concretizado nessas Casas. A seção seguinte apresenta, então, a análise das iniciativas participativas *online* dispostas pelos legislativos em estudo.

5.2 OS ÍNDICES AVALIATIVOS DAS FERRAMENTAS

Selecionaram-se como ponto de comparação os portais de debate público promovidos pelas instituições em estudo: Portal e-Democracia (Brasil), *Public Reading* 2013 e o uso do Twitter para a promoção de *hashtags* (ambas do Reino Unido). A análise da última ação realizada pela HoC consiste, especificamente, nas discussões em torno de #AskGove, promovida pelo perfil da Comissão de Educação (@CommonsEd), #juniorsdoctors e #HousingBill, realizadas a partir do perfil principal da Casa (@HouseofCommons).

Primeiramente, a análise de conteúdo quantitativa é realizada a fim de depreender o primeiro conjunto de características proposto: o “Índice de Qualidade Estrutural das Iniciativas” (IQEi). Mais adiante, na segunda seção do capítulo, analisa-se da mesma forma o “Índice de Qualidade da Interação Institucional” (IQI), a partir do qual se observa como os perfis institucionais, tanto aqueles do próprio parlamento quanto aqueles pertencentes a seus integrantes, individualmente, interagem com os cidadãos por meio das ferramentas participativas *online*.

Analisa-se, portanto, as duas instâncias apresentadas, a fim de se observar o funcionamento das iniciativas, depreendendo os padrões de estrutura e uso das ferramentas, conforme apresentado na seção metodológica.

5.2.1 ÍNDICE DE QUALIDADE ESTRUTURAL DAS INICIATIVAS (IQE)

O primeiro passo mais prático para avaliar uma iniciativa participativa é observar o desenho e a promoção da ferramenta, a fim de perceber se ela se adequa aos objetivos do projeto em que está inserida. Analisando, primeiramente, cada iniciativa, observaram-se oito variáveis dicotômicas, expostas na seção metodológica, indicadores que partiram de observações da literatura assim como de limitações que as rotinas dos parlamentos impõem a essas práticas: (1) Publicidade a partir de interface com TV ou rádio institucionais; (2) Publicidade a partir de interface com (outras) redes sociais institucionais; (3) Apresentação de ações/resultados da iniciativa (responsividade); (4) Informações gerais sobre o manejo da ferramenta; (5) Informações gerais sobre o tema em debate; (6) Informações especializadas sobre o tema em debate (por exemplo, publicações acadêmicas); (7) Materiais de convite à participação (como *banners*); (8) Outros canais participativos.

O Portal e-Democracia apresentou seis dessas características: (a) Publicidade a partir de interface com outras redes sociais institucionais (perfis no Twitter e no Facebook); (b) Apresentação de ações/resultados da iniciativa¹²⁵; (c) Informações gerais

¹²⁵ Como por exemplo, na comunidade de discussão sobre a Reforma do Ensino Médio. Disponível em: <http://arquivo.edemocracia.camara.leg.br/documents/978946/0/Comunidade+Reformula%C3%A7%C3%A3o+do+Ensino+M%C3%A9dio.pdf/3cfaee25-0429-4b6e-b5e0-65512ca73ed5>. Acesso em 11 Nov 2017.

sobre o tema em debate¹²⁶; (d) Informações especializadas sobre o tema em debate (por exemplo, publicações acadêmicas); (e) Materiais de convite à participação (como *banners* ou vídeos)¹²⁷; (f) Outras ferramentas participativas (no caso, enquetes e canal *Wiki*).

Figura 7 – Tweet de publicidade da Câmara dos Deputados



Fonte: Twitter¹²⁸

A *Public Reading* apresentou cinco características: (a) Publicidade por meio de TV e/ou rádio (BBC Parliament), (b) Apresentação de resultados¹²⁹, (c) Informações gerais sobre a ferramenta, (d) Informações gerais sobre o tema e, ainda, (e) Informações especializadas¹³⁰. Deve-se destacar que a publicidade por meio da TV institucional do parlamento é uma vantagem dessa iniciativa. Ainda em relação às ferramentas britânicas, o formato adotado por meio da utilização do Twitter, as próprias especificidades dessa rede *online* fizeram com que ela apresentasse menos variáveis. Na promoção de *hashtags* foi identificada a ocorrência de quatro variáveis: publicidade por essa SNS, informações gerais sobre a ferramenta (explicação sobre o uso das *hashtags*, por ser a

¹²⁶ Conferir vídeo do deputado relator da Comissão da Reforma Política no fórum disponível em http://arquivo.edemocracia.camara.leg.br/web/reforma-politica-/forum/-/message_boards/message/2013402. Acesso em 11 Nov 2017.

¹²⁷ Disponível em: <http://arquivo.edemocracia.camara.leg.br/web/reforma-politica-/inicio#.Wi6jLtKnHIV>. Acesso em 11 Nov 2017.

¹²⁸ Disponível em: <https://twitter.com/edemocracia/status/742811952737603585>. Acesso em 15 Nov 2017.

¹²⁹ Disponível em: <http://www.parliament.uk/documents/commons/Scrutiny/SU-PRS-Evaluation-FINAL-June-2013-JNM.PDF>>. Acesso em: 06 Set. 2017.

¹³⁰ Disponível em: <http://www.parliament.uk/business/news/2013/february/public-reading-stage---children-and-families-bill/>>. Acesso em: 06 Set. 2017.

primeira vez que esse tipo de ação ocorreu)¹³¹, informações gerais sobre a discussão¹³² e informações específicas sobre o tema¹³³.

Figura 8 – Tweet de publicidade da *House of Commons*



Fonte: @CommonsEd¹³⁴

O Portal e-Democracia mostrou investir mais em redes sociais – no caso, Twitter e Facebook, à época – importantes veículos atualmente utilizados para a publicização de atividades desenvolvidas pelo portal –, não como extensão de seus fóruns. Por outro lado, essa iniciativa não apresenta um elemento importante, que estava contido no *website* do Parlamento Britânico, que abrigou a *Public Reading*: a interface com outras plataformas de comunicação, como TV e rádio. A observada utilização de uma plataforma externa em detrimento de outras é uma das grandes diferenças entre as iniciativas, uma vez que a brasileira, de caráter permanente, investe em outros meios digitais de publicização (como a rede Instagram), enquanto que a britânica, temporária, apostou mais nos meios tradicionais, já conectados às Casas legislativas.

Levando em conta que, no Brasil, a parcela da população que assiste à televisão é maior que aquela que acessa a internet¹³⁵, a estratégia de engajamento poderia ser ampliada. Por outro lado, tendo sido a *Public Reading* uma discussão *online*, o fórum britânico deveria considerar publicizá-la igualmente no ambiente digital, buscando

¹³¹ Disponível em: <<https://twitter.com/CommonsEd/status/411079822694043649>>. Acesso em: 06 Set. 2017.

¹³² Disponível em: <<https://twitter.com/CommonsEd/status/409998372175888384>>. Acesso em: 06 Set. 2017.

¹³³ Disponível em: <<https://twitter.com/CommonsEd/status/410783116760842241>>. Acesso em 06 Set. 2017.

¹³⁴ Disponível em: <<https://twitter.com/CommonsEd/status/411094945580064769>>. Acesso em 06 Set. 2017.

¹³⁵ Conforme a última Pesquisa Brasileira de Mídia, 73% dos brasileiros que assistem TV têm esse hábito diário, enquanto que apenas 37% acessa a internet diariamente (BRASIL, 2014).

encaminhar diretamente, por meio de um *link*, o internauta à discussão. Isso porque, embora os britânicos estejam entre os europeus que mais assistem à televisão todos os dias (36% têm como parte de sua rotina três ou mais horas dedicadas a esse meio)¹³⁶, 78% dos adultos acessam a internet diariamente, conforme dados de 2015¹³⁷ (dados que seguem na contramão do caso brasileiro). Ainda assim, não se pode garantir que eles acessem o meio político, tendo em vista que 13% dos britânicos que responderam à pesquisa da *European Social Survey* não assistem a nada que envolva temas do campo político¹³⁸.

Pensando as iniciativas de modo geral, percebe-se que as estratégias de divulgação não surtiram um grande efeito em relação à cooptação de participantes. Isso porque, ao observar os números relacionados às redes sociais do Portal e-Democracia, observaram-se até outubro de 2017 pouco mais de 10.600 seguidores no Facebook, mais de 4.500 no Twitter e em torno de 700 no Youtube. Comparando-se aos números de participantes desde 2009, quase 40.000, conforme se apresentou no capítulo 4, vê-se que essas redes talvez não tenham sido o ambiente do qual mais se cooptaram os usuários da iniciativa.

Tendo em vista a análise apresentada, os índices de cada iniciativa são distribuídos a partir do número de ocorrências de variáveis dividido por 8, o total de variáveis, conforme se apresenta na tabela 3, abaixo. Quanto a esses indicadores, constatou-se que os dois perfis da HoC no Twitter possuíram a mesma forma de conduzir as atividades, coincidindo nos valores finais, por isso apresentaram-se com o mesmo índice, que está, portanto, reunido também na tabela abaixo.

¹³⁶ Disponível em:

<http://www.europeansocialsurvey.org/docs/round4/fieldwork/united_kingdom/ESS4_brochure_GB.pdf>

Acesso em: 26 mai. 2016.

¹³⁷ Dados disponíveis em:

<<http://www.ons.gov.uk/businessindustryandtrade/itandinternetindustry/bulletins/internetusers/2015>>.

Acesso em: 26 mai. 2016.

¹³⁸ Disponível em: <<https://www.theguardian.com/tv-and-radio/tvandradioblog/2013/dec/04/british-people-turning-off-tv-news-bbc-itv>>. Acesso em: 26 mai. 2016.

Tabela 3 – Índice de Qualidade Estrutural, por iniciativa

INICIATIVA	Publ. TV/Rádio	Publ. SNS	Ações/ Result.	Info Geral Ferram.	Info Geral Tema	Info Espec. Tema	Mat. convite	Outros canais	ÍNDICE
Portal e-Democracia	0	1	1	1	1	1	1	1	0,875
Public Reading 2013	1	0	1	1	1	1	0	0	0,625
Twitter UK	0	1	0	1	1	0	1	0	0,375

Fonte: Elaboração da autora.

Consequentemente, ao observar os dados agregados por Casa legislativa analisada, tem-se que a CD alcança um índice mais alto, mesmo possuindo apenas uma ferramenta e tendo sido analisadas 33 discussões nela. O índice britânico é, portanto, resultado da média aritmética dos índices obtidos pelas duas iniciativas estudadas desse parlamento.

Tabela 4 – Índice de Qualidade Estrutural, por Casa Legislativa

CASA LEGISLATIVA	ÍNDICE AGREGADO
Câmara dos Deputados	0,875
House of Commons	0,500

Fonte: Elaboração da autora.

A segunda seção do capítulo, então, se concentra na análise do índice de qualidade da interação a partir dos perfis institucionais, por meio das iniciativas participativas em estudo, elemento importante para o processo de fomento à participação cidadã.

5.2.2 ÍNDICE DE QUALIDADE DA INTERAÇÃO INSTITUCIONAL (IQI)

Esse índice, conforme apontado no capítulo metodológico, é composto de cinco variáveis em observação: (1) Existência de perfil institucional da casa legislativa para interação na ferramenta; (2) Intensidade de interação entre perfil institucional da Casa e cidadãos; (3) Existência de perfis institucionais dos parlamentares na ferramenta (ou que curtem o perfil institucional da casa legislativa na ferramenta, no caso do Twitter); (4) Proporção de parlamentares com perfil institucional cadastrado (ou a curtir o perfil institucional da Casa) na ferramenta, em relação ao número total de cadeiras nas Casas; (5) Intensidade de interação entre perfis parlamentares e cidadãos.

Quanto ao primeiro ponto acima exposto, o Portal e-Democracia possui o perfil chamado “Equipe e-Democracia”, que serve tanto de moderador em casos extremos, conforme os termos de uso da iniciativa, quanto de fomentador de debates. Do mesmo modo, e devido ao formato da ferramenta, a HoC possui vários perfis institucionais no Twitter. Dentre esses perfis, aqueles analisados foram @HouseofCommons, que apresenta discussões mais recentes, e @CommonsEd, perfil da Comissão de Educação, responsável pela primeira promoção de *hashtags* para fomentar debate na rede (#AskGove). Quanto à *Public Reading*, conforme já apontado na análise da estrutura, não houve a presença de um perfil condutor das discussões, apenas uma moderação interna.

O que se deve apontar neste momento é que, em alguns fóruns, o Portal e-Democracia lançou mão da contribuição de outros perfis nessa tarefa. Na Comunidade Legislativa “Reformulação do Ensino Médio”, houve a presença de um perfil facilitador da discussão, além do “Equipe e-Democracia”: Giliana Thomé Miola. Essa agente interagiu a maior parte das vezes, tendo-se contado apenas as respostas diretas a outros perfis. Nesse caso, o perfil da gestão do Portal E-Democracia serviu apenas para iniciar os tópicos e lançar convites, tendo interagido apenas 4 vezes. O perfil daquela moderadora, então, foi contabilizado como perfil institucional, uma vez que assumiu esse papel oficialmente, ou seja, com o aval da equipe gestora da iniciativa. Os exemplos abaixo apresentam modelos do que foi considerado “mensagem de interação” e “mensagem de convite”, respectivamente.

“Alessandro, Juliana e Diego, estamos nos encaminhando para a fase final da discussão, o foco nesta Semana será o Seminário Nacional. Vamos acompanhar!” (Mensagem de interação, fórum “Reformulação do Ensino Médio”).

“COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROMOVER ESTUDOS E PROPOSIÇÕES PARA A REFORMULAÇÃO DO ENSINO MÉDIO. Convidamos a todos para participarem conosco, amanhã, através da ferramenta bate papo: I - Audiência Pública com a presença do Senhor Marco Antonio de Oliveira, Secretário de Educação Tecnológica do Ministério da Educação. PAUTA DE REUNIÃO ORDINÁRIA – DIA: 26/03/2013; LOCAL: Anexo II, Plenário 10 HORÁRIO: 14h30min. Até amanhã, vamos valorizar este momento!” (Mensagem de convite, fórum “Reformulação do Ensino Médio”).

Do mesmo modo, outras Comunidades Legislativas na ferramenta também tiveram apoio oficial de um perfil extra, isto é, além do perfil da Equipe e-Democracia, para interagir com os participantes. Consultores de órgãos do legislativo, ou mesmo outros ligados ao processo de fiscalização pública, exerceram a função de moderadores/fomentadores dos debates (como, por exemplo, Antônio Barros, da Controladoria-Geral da União e professor do Centro de Formação da Câmara dos Deputados – CEFOR).

O Portal e-Democracia atingiu um nível de interação do perfil institucional nos fóruns de 1,236, uma vez que a Equipe E-Democracia e outros perfis que assumiram em alguns fóruns o papel de moderador responderam 408 vezes a mensagens nos 33 fóruns estudados. Nesse caso, a fim de a equipe consultiva não tenha peso maior que o corpo parlamentar na construção do índice, conforme explicado na seção metodológica desta tese, em vez do valor real atingido, será considerado o valor máximo: 1 (um).

No caso da *Public Reading*, não houve qualquer interação entre perfis institucionais e de cidadãos, uma vez que inexistia qualquer perfil da HoC na ferramenta de discussão. A criação de *hashtags* para fomentar debates é uma nova frente de trabalhos da HoC. Essa é uma ação relativamente recente na Casa e se configura como uma forma de o Parlamento “ir aonde o povo está”: ir às redes sociais digitais para coletar o que os usuários estão comentando sobre o que está sendo debatido em Plenário. Desse modo, podem-se coletar as contribuições, tendo em vista que, especialmente no Twitter, pode-se acessar todo o histórico de uma *hashtag*. As interações realizadas por meio dessa ferramenta, todavia, apresentaram-se muito baixas em ambos os perfis estudados.

Deve-se ressaltar que, diferentemente do índice de qualidade estrutural, apresentam-se os resultados individuais de cada perfil no Twitter, uma vez que eles se distinguem nos aspectos analisados neste índice.

Tabela 5 – Intensidade de interação de perfil institucional coletivo, por Iniciativa

INICIATIVA	INTERAÇÃO
Portal e-Democracia	1,000
Public Reading 2013	0,000
@HouseofCommons	0,050
@CommonsEd	0,300

Fonte: Elaboração da autora.

Percebe-se, então, que as iniciativas possuem dinâmicas diferentes de interação por meio de seus perfis gerenciadores. A *Public Reading*, apesar de possuir interface similar ao Portal e-Democracia e ter contado com moderação bastante eficiente, poderia ter utilizado um perfil institucional. Pelo contrário, a iniciativa britânica de 2013 optou por lançar mão de uma moderação invisível, o que pode ter prejudicado o debate contínuo entre participantes, uma vez que as mensagens só eram postadas publicamente após 24h do envio pelos usuários.

A fim de depreender a importância que os(as) parlamentares dão às ferramentas participativas de sua instituição, analisou-se, ainda, a interação que seus perfis individuais (INTi) realizaram com os cidadãos, seguindo a mesma lógica do índice aplicado aos perfis institucionais intrínsecos às ferramentas, conforme já explicado na seção metodológica.

No caso brasileiro, além do perfil institucional, 127 parlamentares, dentre os 513, possuem conta na ferramenta, uma proporção de 0,247. Dentre eles, alguns realizaram interação em comunidades legislativas, o que ocorreu 19 vezes nas 33 discussões analisadas, ou seja, alguns debates não contaram com a interação de deputados (as).

Em relação aos (às) parlamentares da HoC (MPs), 406 seguem o perfil @HouseofCommons (proporção de 0,624), e interagiram 6 vezes por meio dele, entre retweets e respostas a outros perfis. Quanto ao perfil @CommonsEd, apenas 69 MPs o

seguem (0,106), tendo realizado 8 interações. Não houve presença desses MPs no fórum da *Public Reading*.

É importante ressaltar neste momento que, mesmo que se observem discussões pertencentes a dois mandatos legislativos de ambas as Casas em tela, não houve problemas quanto à consideração apenas dos perfis de parlamentares que compunham cada Câmara na última legislatura, mais especificamente até o dia 31 de Outubro de 2017, quando foi realizada a última conferência e atualização dos dados da presente pesquisa. Essa conferência se fez necessária devido ao caso brasileiro, em que há grande mobilidade na câmara baixa durante as legislaturas, especialmente na atual (Cf. cap. 3).

A contabilização de apenas uma legislatura também não traz distorções aos índices, pois não houve diferença significativa quanto à renovação da parcela da bancada que assina o Portal e-Democracia e que segue os perfis da HoC na rede Twitter, conforme apontado na seção metodológica¹³⁹.

Desse modo, pode-se depreender os resultados que se apresentam em cada iniciativa a partir da tabela 6, abaixo, sendo o indicador de interação dos MPs britânicos pelo perfil @HouseofCommons uma soma dos resultados das duas discussões em análise nele, assim como foi contabilizado para o Portal e-Democracia.

Tabela 6 – Interação entre perfis de Parlamentares, por Iniciativa

INICIATIVA	INTERAÇÃO
Portal e-Democracia	0,149
Public Reading 2013	0,000
@HouseofCommons	0,014
@CommonsEd	0,115

Fonte: Elaboração da autora.

Observa-se, portanto, que a iniciativa brasileira supera os índices individualizados de cada ferramenta britânica, mesmo que tenha possuído mais fóruns

¹³⁹ Apenas 7 novos (as) parlamentares criaram conta na ferramenta na 55ª legislatura brasileira (2015-2019), o que não afetaria quantitativamente de modo impactante a análise e, por isso, optou-se pela referida metodologia. Em análises posteriores, todavia, proponho haver a seleção de apenas uma legislatura para análise, estratégia dificultada nesta investigação devido às limitações de pesquisa no Twitter.

em análise, o que reforça o argumento da paridade analítica garantida pelo modelo. Levando em conta um cálculo agregado do índice de qualidade da interação institucional, ou seja, a soma das variáveis analisadas dividida por seu total (5), têm-se os resultados que se apresentam na tabela abaixo, por iniciativa.

Tabela 7 – Índice de Qualidade da Interação Institucional, por iniciativa

INICIATIVA	Perfil Casa	Interação Perfil Casa	Perfil MPs	Proporção Perfis MPs	Interação Perfis MPs	ÍNDICE
Portal e-Democracia	1	1	1	0,248	0,576	0,764
Public Reading 2013	0	0	0	0	0	0,000
@HouseofCommons	1	0,050	1	0,624	0,014	0,537
@CommonsEd	1	0,300	1	0,106	0,115	0,504

Fonte: Elaboração da autora.

Ao observar os valores agregados, constata-se que a iniciativa brasileira superou em qualidade de interação as ferramentas britânicas, tendo em vista que o IQI alcançado pelo mecanismo da Câmara dos Deputados foi de 0,764, enquanto que aquela da *House of Commons*, média simples dos três resultados apresentados mais acima, foi de 0,347.

O resultado da Casa britânica é baixo, sobretudo, devido ao fórum *Public Reading* que, embora em ambiente *online*, fundamentalmente interativo, não foi usado para essa finalidade. Não se deve considerar, todavia, que apenas a iniciativa britânica de 2013 foi responsável pelo baixo índice da HoC, pois também não houve engajamento massivo dos parlamentares por meio do Twitter, mesmo que mais de 60% deles sigam o perfil principal da HoC. Percebe-se, portanto, que houve maior interação dos parlamentares brasileiros, embora apenas em torno de 25% deles possuíssem perfil ativo no Portal e-Democracia.

O capítulo apresentou a análise do material empírico composto por documentos, entrevistas, fóruns para participação civil em processos legislativos abrigados em *websites* (o Portal e-Democracia e a *Public Reading* 2013), e atividade desenvolvida por meio de uma rede social digital já estabelecida entre os usuários de internet, o Twitter. A seguir, realiza-se, então, a discussão dos resultados da pesquisa, aliando as variáveis qualitativas e quantitativas analisadas anteriormente.

6 “IT’S A LONG WAY TO THE TOP”: LIMITAÇÕES E DESAFIOS DA ABERTURA PARTICIPATIVA *ONLINE* DOS PARLAMENTOS

Tendo em vista a análise desenvolvida anteriormente, este capítulo, finalmente, discutirá os resultados, aliando as dinâmicas internas de elaboração das ferramentas participativas à qualidade da estrutura e da interação institucional nessas iniciativas, com base nas reflexões teóricas e em achados de outras investigações. Ao final, serão apresentados os desenhos do processo de elaboração de iniciativas de engajamento e participação *online* de cada Casa legislativa em estudo, as características do desenvolvimento das ferramentas.

6.1 DO PLANEJAMENTO À EXECUÇÃO: A CONSIDERAÇÃO DE MECANISMOS DE E-PARTICIPAÇÃO ENTRE AS AÇÕES DOS PARLAMENTOS

A argumentação desenvolvida nesta tese seguiu uma reflexão acerca do papel dos parlamentos, desde suas primeiras formações até o momento em que ele se tornou uma instituição representativa, chegando às mais recentes inovações democráticas que têm sido desenvolvidas por essas instituições.

A utilização das tecnologias digitais para promoção de uma abertura participativa aos cidadãos reforça o sentido de representar como “[...] agir de acordo com o interesse dos representados, de uma maneira responsiva a eles” (PITKIN, 1967, p. 210)¹⁴⁰. Por outro lado, embora alguns autores, conforme discutido anteriormente, defendam que a oferta adequada de mecanismos de *input* confere maior legitimidade assim como eficiência às decisões políticas (AVRITZER, 2008; BENHABIB, 1996; CREIGHTON, 2005; MARQUES, 2009), deve-se problematizar esse otimismo, pois “é difícil imaginar que apenas a mudança do meio de informação e de envolvimento político possa alterar a cultura política predominante” (GOMES, 2005, p. 72). Essa afirmação reforça o apontamento já realizado por Pateman (1970, p. 79): a prática da democracia muitas vezes é sinônimo de uma pseudo-participação, o que contribui para que o nível de interesse nas instituições representativas seja reduzido.

¹⁴⁰ No original: “[...] acting in the behalf of the represented, in a manner responsive to them”.

Desse modo, a análise desenvolvida buscou adotar uma visão de como os parlamentos, internamente, elaboram e utilizam ferramentas para promoção de engajamento e participação pós-eleitoral, mais especificamente, aquelas em ambiente *online*. A maneira mais eficiente de se alcançar a compreensão desse fenômeno foi aliar análise documental a análise de entrevistas. Essa é uma importante contribuição desta tese, pois permite verificar o que está oficialmente estabelecido e contrastar com o cotidiano das práticas.

Tendo início pela observação de como os mecanismos de engajamento e participação *online* estão inseridos na legislação e, conseqüentemente, nos processos legislativos, essa investigação constatou que ainda há um distanciamento entre as iniciativas e as leis. Isso pode ser identificado desde os regulamentos internos das Casas às peças que relatam os projetos de e-participação nos parlamentos dos dois países estudados.

A iniciativa brasileira analisada, o Portal e-Democracia, não se encontra oficializada em nenhum documento, como o Regimento Interno, da CD como experiência participativa. Igualmente, o desenvolvimento de relatórios referentes a ações *online* para engajamento público no Reino Unido é, essencialmente, realizado por setores consultivos. A atitude de conceder importância aos *officials* no processo é interessante, porém demonstra que a esfera estritamente política do parlamento ainda está distante das iniciativas de abertura participativa, o que resulta em um descolamento entre os projetos e a legislação. Esses achados suscitam inferências acerca da importância que cada Casa em estudo tem dado aos projetos de e-participação, reforçando a justificativa da necessidade da abordagem adotada na investigação aqui empreendida.

Não se afirma que relatórios e menções às discussões do Portal e-Democracia no Plenário, por exemplo, são peças inferiores àquelas legislativas em relação à valorização das iniciativas. A documentação desses projetos em formato de lei, todavia, inseriria as atividades nas rotinas legislativas, exigindo do campo político assessorias capazes de lidar com essas demandas. Conseqüentemente, os cidadãos receberiam maior retorno acerca de suas questões e poderiam conferir maior credibilidade às ferramentas e às instituições promotoras. Se o parlamento não tem que proporcionar participação, ele não o fará. Do mesmo modo, há uma complexa matriz de elementos internos aos

parlamentos responsáveis pelo estabelecimento de ferramentas *online* de engajamento e participação (CHADWICK, 2011).

A instauração oficial de equipes responsáveis por gerir os projetos de e-participação, tanto na CD quanto na HoC, apontam para uma semi-institucionalização dessas iniciativas digitais. Essa consideração pode ser feita devido aos avanços também encontrados: os projetos digitais de abertura participativa têm conquistado cada vez mais espaço nas referidas instituições, seguindo um processo rumo a seu estabelecimento, amplo conhecimento e valorização, conforme definições de Mainwaring e Torcal (2005) e Huntington (1968) para institucionalização.

O LabHacker se tornou um órgão oficial da CD, tendo passado de uma equipe que gerenciava apenas o Portal e-Democracia, para um setor que desenvolve projetos para a Casa e que trabalha junto àquele de Dados Abertos. Atualmente, portanto, sua alçada abrange também projetos de transparência. Do mesmo modo, os investimentos que têm sido direcionados pela HoC aos projetos de engajamento e participação *online* apontam para a valorização desses programas, que têm sido coordenados por gestores com perfil jovem e altamente qualificados, como é o caso de Lucinda Blaser, líder da equipe digital dos POS. Igualmente, o atual presidente do Comitê Gestor das ações de abertura *online* da Câmara, superior ao LabHacker, é um jovem empreendedor de 25 anos (Cf. Anexo 6).

Por outro lado, deve-se ter cuidado para que essas equipes não se reduzam, em algum momento, a setores para o simples desenvolvimento de Tecnologias Digitais dentro das Casas, como o próprio nome do órgão brasileiro sugere. Esse é um receio que se expressa na narrativa dos gestores do LabHacker, na CD, também baseados na visão de desenvolvedores que trabalham em outros parlamentos e Executivos pelo Brasil.

[...] seria muito perigoso a gente se transformar em um novo centro de tecnologia. Aquele inovador lá de São Paulo, do e-Gov de São Paulo, o Gregório. Ele fala: 'A maioria desse laboratórios de inovação vão acabar se transformando em simples espaços com uso de recursos'. Por causa da burocracia' (Cf. Anexo 6).

É fato que alguns valores e ações interessam mais ao campo político que outros, como parece ser o caso da transparência em detrimento da participação. O estudo de

Leston-Bandeira (2009), em relação a quinze parlamentos europeus, demonstra que os legislativos atingem melhores desempenhos quanto a ações digitais ligadas à função de legislação, (que consiste na disposição e facilidade de acesso a informações acerca do que está em tramitação na Casa), cuja média das instituições estudadas naquele momento foi de 0,719. Do mesmo modo, tendo como objeto as Casas legislativas brasileiras, tanto em nível nacional quanto estadual, a pesquisa de Braga, Mitozo e Tadra (2016) identificou nelas melhores índices em relação também a legislação e, ainda, a legitimação (apresentação de história e funcionamento da instituição): médias gerais de 0,80 e 0,81, respectivamente. Os índices de participação propostos pelos autores, pelo contrário, só alcançaram média de 0,49, maior apenas que a média relacionada a educação legislativa (0,39).

A questão que perpassa essas características se liga aos poderes constitucionais do parlamento e sua estrutura institucional, fatores apontados por Leston-Bandeira (2007). O que se encontra nas entrevistas britânicas é que

[...] o grande desafio de toda democracia digital não é o fator digital, que é tecnicamente possível. É o modo como este lugar funciona. O governo, o Executivo, controla bastante tudo o que passa pelo Parlamento. Nós tivemos mudanças na Comissão de Petições, na *Backbench Business Committee*, mas essas são pequenas mudanças. Na verdade, mudanças enormes para este lugar, mas, relativamente pequenas. Se o governo não quiser que algo aconteça, isso não acontece (Cf Anexo 1)¹⁴¹.

Esse fator já era apontado por Norton (2013), embora o autor sugira que o Parlamento britânico possui ainda alguma influência no momento que antecede a introdução de medidas. Esse ponto pode abrir uma porta ao legislativo para que ações ligadas à institucionalização do engajamento cidadão pós-eleitoral sejam implementadas. Assim, pensar a Comissão de Democracia Digital como uma tentativa de estabelecer novas relações entre parlamento, cidadãos e governo, no Reino Unido, parece coerente, tendo em vista que o *Speaker* da HoC, como mencionado anteriormente, abriu mão de regras para a instauração de uma comissão especial, conseguindo, em tempo recorde

¹⁴¹ No original: “[...] the biggest challenge of all digital democracy, is not the digital bit, which is technically possible. It is the way this place works. The Government, the Executive, controls pretty much everything that goes on in Parliament. We have had changes in the Petitions Committee, the Backbench Business Committee but they are small changes, actually very big changes for this place, but relatively small. If the Government does not want to do something it does not happen”.

(um ano)¹⁴², realizar todas as atividades programadas para a DDC, desde os encontros internos à apresentação do relatório final.

Os entraves, entretanto, para a implementação do voto digital no parlamento britânico¹⁴³ (Cf. Anexo 1), especialmente por causa da importância que os integrantes da Casa dão a esse momento (o contato que podem ter com os Ministros), foi um sintoma do quão resistente essa instituição ainda é quanto às melhorias digitais para se conectar aos cidadãos, de fato, e do quanto está mais focada, por vezes, nas negociações internas que na opinião e nas demandas da população.

A falta de clareza sobre o quão estabelecidos estão os projetos de engajamento e participação *online* leva a uma incerteza quanto ao investimento feito nessas ações, o que pode impactar, primeiramente, no desenvolvimento estrutural das ferramentas. Um dos motivos para o insucesso do caso estudado por Chadwick (2011) foi justamente a descontinuidade de investimento no projeto, resultado de uma falta de institucionalização da atividade.

Pensando a questão da responsividade da Casa quanto aos debates desenvolvidos por meio do Portal e-Democracia, na CD, poucas vezes se disponibilizou um relatório sobre os encaminhamentos a partir da discussão. O que mais ocorria ao encerramento das Comunidades Legislativas no portal era a apresentação de um resumo do debate e das atividades realizadas por meio dos outros canais da comunidade (wikilegis, enquete etc.) em forma de *analytics*. Esse fato é, ainda, resultante da ausência de institucionalização, que não agrega o campo político às atividades das iniciativas de e-participação. Desse modo, não havendo certa obrigação, reitera-se, não há muita atenção, tendo em vista as rotinas parlamentares.

Os próprios consultores apresentam receios quanto à continuidade dos projetos por eles não serem considerados prioridade e, conseqüentemente, permanentes nas Casas: por essa ausência de documentação e institucionalização das ferramentas, elas poderiam ser facilmente descontinuadas por uma nova gestão. Essa visão aponta para o segundo fator encontrado como essencial para o desenvolvimento de projetos desse teor: o envolvimento dos presidentes das legislaturas.

¹⁴² Isso porque, conforme regimento da Casa, apenas o processo de instauração de uma comissão dura, no mínimo, 3 meses.

¹⁴³ Após grande resistência, o voto passou a poder ser realizado por meio de IPADs.

O estudo comparativo se torna ainda mais fundamental quando é necessário olhar para os agentes políticos dentro das instituições legislativas, especialmente, aqueles que possuem destaque e poder de veto em relação aos projetos das referidas Casas. Nesta oportunidade, investigou-se o papel dos presidentes das Câmaras em tela, que apareceram como elementos centrais ao desenvolvimento de ações para e-participação.

Essa importância não foi alcançada apenas em detrimento de uma posição que permite assinar investimentos, mas, também, pela capacidade de realizar manobras e propor agendas para a Casa. Como se pôde perceber a partir da análise, os presidentes de ambas as instituições em estudo assumiram compromissos importantes junto a iniciativas *online* de abertura participativa. Os projetos, entretanto, sempre foram cercados de contextos controversos, desde o posicionamento desses atores perante as Casas quanto perante os cidadãos.

Tomando, primeiramente, a postura do ex-presidente da CD, Eduardo Cunha, percebe-se que o projeto Câmara Itinerante foi uma ideia interessante, que levou o Portal e-Democracia para outras localidades do país pela primeira vez. Essa atividade serviu de publicidade ao portal, especialmente porque aquele presidente já havia alcançado visibilidade mediática, uma vez que estava em vias de se tornar réu em uma investigação de corrupção. Ainda nesse contexto, meses antes do projeto deslançar, houve uma discussão sobre reforma política no e-Democracia que, apesar de ter o debate incentivado pela Casa, não foi conectada com a votação em plenário que seguiu as discussões. A falta de ligação se deu, essencialmente, ao papel daquele ator político, que usou de estratégias diversas para manobrar a votação a um único ponto, em que sairia vencedor.

Essa atitude contraditória levou usuários do Portal e-Democracia a direcionarem ainda menor credibilidade à *accountability* das contribuições por meio da ferramenta, pois elas foram estimuladas e abandonadas, apesar de o debate ter sido desenvolvido em tom respeitoso (MITOZO, 2016; ROSSINI; OLIVEIRA, 2016). Em vias de ser acusado, o ex-deputado, portanto, poderia ter-se voltado novamente à ferramenta, aliando a sua necessidade de entrar em contato com as bases políticas pelo país, a fim de se beneficiar da visibilidade positiva que o envolvimento em iniciativas de engajamento e participação trazem aos atores políticos.

O segundo presidente em questão na CD, deputado Rodrigo Maia, também lançou recentemente um programa, Câmara Aberta, que estabeleceu no LabHacker o centro das atividades. Tendo em vista que o deputado apoia o atual governo, que tem apenas 3% de aprovação da população¹⁴⁴, questiona-se em que medida o referido projeto não seria uma tentativa de atrelar uma boa imagem pública ao político. Por outro lado, quando se observa a publicidade das ações, percebe-se que não há ampla divulgação, pois isso também depende do quanto as outras instâncias da Casa estão conectadas ao programa. Deve-se reconhecer que as atividades do Câmara Aberta foram iniciadas no começo de 2017 e, ao fim desse ano, em que esta tese foi concluída, ainda não havia apresentado resultados substantivos. Pode-se até afirmar que o projeto ficou um pouco esquecido, pois apenas o lançamento do novo Portal e-Democracia ocorreu como atividade mais prática. As rotinas parlamentares em torno das votações das reformas polêmicas acabaram tirando o fôlego de Maia do projeto. Esse contexto político pode ter prejudicado a consolidação do novo modelo do portal brasileiro em estudo, uma vez que ainda tem sido dada pouca atenção aos novos canais, como o Expressão.

Quanto às ações do *Speaker* da HoC, constata-se um interesse desse agente em tornar as atividades da Casa mais reflexivas em relação aos debates nela desenvolvidos, como as PMQ's, conforme mencionado por um consultor da Casa em conversa informal com a pesquisadora, em Westminster. O parlamento, segundo a visão de John Bercow, deveria se concentrar em discussões mais profundas acerca dos projetos de lei assim como na configuração de uma postura mais firme que constranja o governo, não apenas atue em um teatro “para inglês ver”, como acontece durante as PMQs, ainda de acordo com o *official*, que não quis ser identificado.

As questões envolvendo os presidentes de ambas as instituições em estudo conversam com o argumento de Chadwick (2011), que encontra nos interesses do campo político da experiência estudada por aquele trabalho uma ‘despolitização’ das discussões, no sentido de torná-las significativas para o contexto do debate na Casa. Considerando que há interesses dos diversos atores políticos na Casa envolvendo as decisões sobre iniciativas de engajamento e participação, em especial os MPs, o que

¹⁴⁴ Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-09/popularidade-de-temer-tem-3-de-aprovacao-diz-pesquisa-cniibope>. Acesso em: 10 Out. 2017.

Chadwick (2011) chama ‘despolitização’ seria melhor nomeado como ‘superpolitização’.

Por um lado, os presidentes da CD não dão continuidade a seus projetos, perdendo-se na burocracia das rotinas parlamentares e não estendendo à Casa ações ligadas aos programas, o que não estimula outros atores políticos a se engajarem. Por outro, na HoC houve um incentivo desse *player* no processo de modernização da Casa mais voltada a uma abertura e a inovações democráticas que dessem conta de dar mais sentido às atividades da Casa. Não se sabe ao certo se, como uma figura controversa, esse presidente também não baseou suas ações em uma busca por visibilidade positiva e apoio popular, especialmente, tendo em vista o escândalo dos gastos, em 2009, e da relação turbulenta com o antigo Primeiro Ministro. O papel do presidente é, portanto, liderar, influenciar e conciliar interesses dentro do Parlamento, o que vai ao encontro dos achados de Leston-Bandeira (2012) acerca do Parlamento Europeu.

Esse ator político também deve se relacionar com outro campo, que é fundamental aos projetos e também possui conflitos de interesses internos: os órgãos consultivos da Casa. A presidência da instituição deve conciliar também os interesses de diferentes setores, uma vez que, como Marques (2008, p.397) já apontara, há disparidades de “recursos, pessoal, habilidades e equipamento” entre setores e esse é um fator determinante, portanto, para a integração entre departamentos em prol de um propósito.

O compartilhamento de certos trabalhos entre equipes, como é o caso da HoC, pode ocasionar uma falta de coordenação dos projetos. Percebe-se que duas consultoras mencionaram a gestão da promoção de *hashtags*, ao mesmo passo que uma apontou dificuldades na coleta das contribuições. Esses fatos mostram o quanto o parlamento 1) tem dificuldades quanto à coordenação de suas ações e 2) ainda está atrasado em relação às estratégias que os estudos e as próprias redes já possuem para coletar *posts* das redes sociais digitais. Nesse caso, o Twitter oferece aplicativos, como o Twitonomy¹⁴⁵, para essa atividade, que é ainda mais facilitada quando se acompanha a discussão em tempo real.

Embora as entrevistas com consultoras do parlamento britânico tenham apontado para uma preocupação com os resultados de ações *online* promovidas, as práticas ainda

¹⁴⁵ Disponível em: <https://www.twitonomy.com/>. Acesso em: 01 Dez. 2017.

se mostram deficitárias nesse sentido. A questão da falta de monitoramento efetivo das discussões pode estar conectada à ausência de uma ferramenta própria, cujo manejo as equipes dominem e que não dependam de formatos fechados proporcionados por empresas privadas. Chadwick (2011) conclui a partir da investigação de um caso falho de iniciativa participativa que ter a propriedade da ferramenta é algo indispensável ao sucesso de uma iniciativa, justamente pelo domínio e pela consequente flexibilidade que se podem ter dessas ferramentas.

Mesmo que não tenham sido realizadas entrevistas com a equipe que gerenciou a *Public Reading*, pode-se afirmar que a perspectiva sobre as ações e os procedimentos quanto à gestão delas já eram limitadas àquela época como ainda se caracteriza. Houve, entretanto, um monitoramento mais presente no fórum encaixado no website do parlamento, quando a *Scrutiny Unit* exerceu o papel de moderador.

Observando os resultados da Casa brasileira acerca da gerência das discussões pelo setor consultivo, constata-se uma ação mais centralizada. Há, ainda, um caráter menos restritivo quanto à moderação, comparativamente à ferramenta da *Public Reading*, uma vez que o perfil da Equipe e-Democracia no Portal e-Democracia exerce uma postura de fomentador do debate, o que é coerente com os termos de uso desse mecanismo.

A utilização de perfis pessoais, de funcionários de outros setores da Casa ou outras instituições do Estado (como a CGU), como moderadores/fomentadores do debate em algumas Comunidades Legislativas foi um ponto positivo para o desenvolvimento das discussões. Isso prova que a integração entre setores é um fator que pode contribuir para melhorar o desenvolvimento das ferramentas e a condução dos processos por meio delas.

Outro ponto que deve, ainda, ser suscitado quanto à eficiência do uso de perfis pessoais para moderação no Portal e-Democracia se liga à personificação da instituição política para contato com o público, estratégia que algumas empresas já vêm adotando, conforme apontado por uma das consultoras britânicas entrevistadas.

Nós precisamos ser mais humanos para ter essas conversas. Talvez precisemos considerar a forma como nos apropriamos dos *media* sociais. Muitas organizações estão abrindo mão de contas corporativas e agora estão se tornando como o 'Bob da Coca Cola'. É um ser humano com quem você pode conversar sobre Coca Cola e outras coisas [...] E você é muito mais

propenso a interagir com humanos que com uma logo sem rosto (Cf. Anexo 4)¹⁴⁶.

Essa reflexão dialoga com a afirmação de Leston-Bandeira (2012, p. 422) de que “não existe uma voz única institucional, que fale pelo parlamento, o qual é uma composição de diferentes atores: grupos políticos e representantes”¹⁴⁷. Sendo assim, o melhor caminho para uma comunicação em prol do engajamento público seria o da identificação, ou seja, cidadãos conversando com cidadãos.

A melhor integração entre setores contribuiria, ainda, para uma publicidade de melhor qualidade, como mostra o caso brasileiro. A equipe gerenciadora do e-Democracia possui perfis em redes sociais digitais, por meio dos quais publiciza seu trabalho. Essa atividade autônoma, todavia, pode estar alcançando visibilidade apenas entre aqueles que já conhecem ou usam a ferramenta, uma espécie de pregação para convertidos. Ter inserção tanto nos perfis oficiais da CD nessas redes, assim como na TV e na rádio da Casa, seria uma estratégia de ainda maior alcance dos cidadãos. Isso se prova pela repercussão que tiveram as maratonas hackers realizadas entre 2013 e 2015, que ajudaram no estabelecimento do LabHacker, a partir desses veículos institucionais de comunicação.

A SECOM é um órgão chave, portanto, em relação à divulgação dos meios de abertura participativa da CD. Os canais que esse setor gere têm potencial de alcance a todos os cidadãos, não apenas entre aqueles que já conhecem as iniciativas, como é o caso já apontado dos perfis do Portal e-Democracia. Nesse sentido, a ação da HoC de promover debates nas redes em que, a princípio, só serviam para divulgação, teria potencial para atingir um maior número de usuários que uma ferramenta menos exposta, como é o caso do e-Democracia brasileiro. Esse é o motivo de as redes sociais digitais terem atraído tantas instituições dispostas a aproximar-se dos cidadãos, a fim de divulgar melhor suas ferramentas e atividades, como nos casos analisados em outros estudos (LESTON-BANDEIRA, 2009, 2012; CAMPOS-DOMÍNGUEZ, 2011; NICOLÁS *et al.*, 2011; BRAGA; MITOZO; TADRA, 2016).

¹⁴⁶ No original: “We need to be more human in order to have those conversations. Maybe we need to consider about the way we approach social media. A lot of organisations are breaking away from that corporate account and it is now becoming ‘Bob at Coca Cola.’ It is that human that you can talk to about things about Coca Cola, they start to become the champion about issues Coca Cola is interested in, perhaps. And you are much more willing to engage with that human than you are with a faceless logo”.

¹⁴⁷ No original: “There is no single institutional voice that speaks for parliament, which is a composite of different actors: political groups and representatives”.

O projeto Câmara Itinerante do Brasil mostrou, entretanto, que a integração não é impossível, pois durante os trabalhos as ações se apresentaram bastante coordenadas entre setores. Essa relação foi complementar ao envolvimento da presidência da Casa nas atividades, uma vez que a presença desse ator político à época nas caravanas do referido projeto teve grande influência sobre o efeito agregador. Do mesmo modo, integrar as ações das equipes de PDS e POS às recomendações da DDC, como ocorreu na avaliação do que as atividades dessa comissão acarretaram à HoC, se liga ao próprio interesse do presidente da Casa em promover essa integração. O próprio *Speaker* esteve presente na reunião que convocou um ano após o lançamento do relatório da DDC, em 2016.

Percebe-se que a integração entre os setores estaria mais ligada à qualidade estrutural da iniciativa, tendo em vista que pode haver uma contribuição coletiva para a melhoria das ferramentas quanto (1) à publicidade das ações desenvolvidas, e (2) ao compartilhamento de ideias acerca de canais que deveriam compor as ferramentas. Um grande passo em direção a essas parcerias, no caso brasileiro, foi a criação do Laboratório Hacker, em 2013, e a integração dos serviços para participação na HoC, embora ainda haja deficiência em outros pontos, como leis que podem realmente tornar essas ações parte do processo de decisão política. Logo, mais que os sistemas políticos em si, as dinâmicas internas relativas tanto ao corpo político quanto consultivo nas Casas legislativas pode influenciar o modo como a participação é desenvolvida dentro dos parlamentos.

A especialização é um ponto que poderia ter sido encontrado entre aqueles que fizeram diferença para o desenvolvimento de mecanismos de participação. Essa, todavia, não foi uma característica que parece ter exercido muita influência, pois, embora importante no geral, não precisa ser necessariamente inerente ao corpo consultivo da Casa. No caso da Câmara dos Deputados, o ingresso ocorre por meio de concurso público para cargo efetivo, ou seja, entrada permanente para o quadro funcional da instituição. Há, todavia, cargos que podem surgir por meio de contrato temporário, como acontece em relação aos programadores e designers de *software* que trabalham no LabHacker. Em relação à HoC, a contratação do corpo consultivo se dá sempre que necessário, diferentemente dos procedimentos brasileiros, o que pode permitir maior variedade de expertise entre os servidores da Casa.

A partir das entrevistas e da observação nos parlamentos, percebeu-se que algo mais notável que a especialização para as experiências participativas analisadas foi a longevidade de atuação dos consultores envolvidos nos projetos. Esse tempo de serviço pode ser sinônimo de maior contato com atores do campo estritamente político, o que parece lhes conferir maiores habilidades políticas, como capacidade de negociação e convencimento acerca da qualidade desse tipo de ferramenta. Essas características os deixam mais próximos de uma atuação como sujeitos no processo de desenvolvimento de uma cultura participativa no parlamento.

Esse parece ser o caso de Cristiano Faria – ex-diretor/fundador do LabHacker e idealizador do Portal e-Democracia – e Edward Wood – diretor de pesquisa, estratégia e implementação dos Serviços de Informação Pública e Engajamento da *House of Commons*, tendo atuado como secretário da Comissão de Democracia Digital. Como se pode perceber, ambos ocuparam funções de destaque em projetos ligados às ações de e-participação nos parlamentos em que atuam.

A importância desses agentes se expressa, por exemplo, na questão de o LabHacker hoje, de alguma forma, pôr em pauta a necessidade desse tipo de projeto na Casa (Cf. Anexo 6). Os achados de Mundkur e Venkatesh (2009, p.19) também indicaram que, em uma cidade chinesa, a organização interna que se estabeleceu em algumas instâncias dentro do Executivo local concedeu a alguns consultores o poder de “agir como agentes que transformam a organização para uma entidade mais efetivamente gerenciada”¹⁴⁸. Esse poder, todavia, era limitado pelo posicionamento do corpo político da instituição estudada pelos pesquisadores: havia muitos planos por parte dos consultores para o acesso dos cidadãos ao processo de decisão sobre o orçamento público, abertura que nem sempre era de interesse dos representantes.

Em relação ao último ponto analisado, a influência do sistema eleitoral, constata-se associação entre o modo como os representantes são reconhecidos e acessados pelos representados, o apoio aos projetos e o uso das ferramentas. As configurações ocasionadas pelo desenho desse sistema em relação às eleições dos representantes em cada Casa estudada mostram que há diferenças significativas entre os parlamentos, identificadas no discurso dos parlamentares entrevistados.

¹⁴⁸ No original: “[...] act as change agents transforming the organization to a more effectively managed entity”.

A MP britânica expressou receios quanto à utilização de mecanismos *online* como o Twitter, pois, por ser uma rede social, as pessoas esperariam mais atividade dos parlamentares, quando eles já têm uma caixa de e-mails sempre cheia para dar atenção. Essa é a maneira mais comum de os constituintes entrarem em contato com seus parlamentares de forma não-presencial, mas direta, tendo em vista o modelo *constituency-based* (LESTON-BANDEIRA, 2007). Os MPs valorizam bastante esse contato personalizado, pois consideram que seu papel primordial como representantes é defender os interesses de seu distrito. Consequentemente, de acordo com a visão deles, defender os interesses do nicho fica atrás apenas da atenção que devem direcionar ao governo (NORTON, 2013).

No caso brasileiro, por outro lado, o deputado entrevistado se mostrou mais entusiasta do projeto, no sentido de que essa seria uma ferramenta propícia a dar visibilidade a seu trabalho e de seus colegas na Casa. Os resultados do Brasil se ligam àqueles do caso português estudado por Leston-Bandeira (2007), uma vez que, em ambos os casos, o sistema proporcional não beneficia um contato direto entre representantes e representados.

Acontece, todavia, um movimento contrário entre esses dois parlamentos, pois, no caso brasileiro, o partido não é um mediador: é um *player* enfraquecido pelo sistema político no sentido de que há pouca identificação entre os cidadãos e esse tipo de organização. Essa união ocorre, portanto, em torno do parlamento, o que beneficia mecanismos de e-participação da instituição, uma vez que os usuários do Portal e-Democracia nunca entram em uma discussão já mencionando um representante específico, ou seja, sem que esse representante tenha se pronunciado anteriormente na discussão (MITOZO, 2016).

Percebe-se, pela análise, que os dois parlamentos, apesar de possuírem características políticas completamente distintas, apresentam-se com níveis equiparados em relação às variáveis qualitativas aqui analisadas. A pequena vantagem que se pode observar na CD se deve ao estabelecimento do LabHacker como órgão exclusivo das atividades de abertura participativa, servindo também de conexão entre setores de dentro e fora do parlamento. Ainda nesse âmbito, o desenvolvimento exclusivo da ferramenta participativa também é um ganho para a Casa, pois a equipe domina a ferramenta e controla toda a sua engenharia, o que contribui para o sucesso das ações (CHADWICK, 2011).

Ao pôr em foco, portanto, a estrutura das ferramentas, percebe-se que essa característica é consequência de como as ações são priorizadas e planejadas pelas Casas legislativas. Isso ocorre porque a institucionalização das iniciativas, o envolvimento da presidência da Casa e a integração entre setores contribuem para um maior investimento em alguns fatores que se apresentaram como indispensáveis a uma ferramenta básica, mas eficiente: (1) Publicidade; (2) Informação; (3) Responsividade; (4) Convite.

O fato de o Portal e-Democracia agregar em uma só plataforma todas as contribuições dos usuários impacta na responsividade da CD acerca das discussões promovidas. Pode-se refletir, todavia, se tal característica não contribuiria para um maior cinismo em relação às ações que o Parlamento promove, quando os cidadãos percebem que não foram, de fato, ouvidos. Por outro lado, esperar que os representados encontrem e participem desse tipo de iniciativa é um pouco menos intuitivo, especialmente quando não se investe em publicidade. Isso pode estar sendo mudado, por outro lado, pelo uso mais intenso das redes sociais digitais, nos últimos anos, pela equipe do Portal e-Democracia. Do mesmo modo, o provimento de material especializado sobre a temática debatida em uma Comunidade Legislativa foi um diferencial da ferramenta, o que se encontrava abrigado em uma “biblioteca virtual” em cada comunidade no portal.

Desse modo, entre as variáveis analíticas relativas à qualidade estrutural, a iniciativa brasileira deixou de apresentar somente a publicidade realizada pelos *media* tradicionais da Casa. Esse fato aponta para a ausência de conexão entre o LabHacker e a SECOM. Apesar dessa deficiência, o portal ainda alcançou um melhor resultado que as ferramentas britânicas. Pode-se perceber que o Portal e-Democracia se apresentou como uma iniciativa que considera diversas instâncias apontadas pela literatura, já apresentadas – informação, responsividade, publicidade etc. – (SILVA, 2011; SCHEDLER, 1999; MARQUES, 2008; CAMPOS-DOMÍNGUEZ, 2011; GOMES, 2011), preocupando-se com a ampliação e a qualificação das contribuições por meio de seus canais.

Os projetos do Reino Unido apresentaram qualidade mediana, pois oscilaram em relação à disposição das características analisadas. O desempenho mais aproximado ao índice do e-Democracia foi o da *Public Reading*, ferramenta própria abrigada no website do parlamento. Esse fato reforça o argumento de Chadwick (2011) em relação às vantagens de se possuir e gerenciar o próprio mecanismo. A falta de interface com as

redes digitais da HoC para divulgação, assim como a produção de chamadas/convites à participação confirmam a influência da integração dos setores consultivos em torno da ferramenta.

Embora tenha sido expressada uma boa parceria entre setores dos parlamentos nas entrevistas realizadas na HoC, ainda constata-se na prática lacunas quanto a essa relação. Os interesses e a concepção das atividades são fatores que necessitam de um elo conciliador para que haja melhor coordenação dos trabalhos (FARIA, 2012; LESTON-BANDEIRA, 2012; FERGUSON; MILLER, 2007).

A utilização da estrutura da rede Twitter, que possui formato padrão ao qual o parlamento precisa se adequar, traz vantagens, mas também restrições. Os pontos positivos são (1) os menores custos econômicos que se têm com uso e monitoramento da rede (ainda mais baixos que o desenvolvimento da própria iniciativa) e (2) ir aonde os cidadãos já estão. Por outro lado, a atividade de postar resultados ou materiais mais específicos sobre o debate é dificultada pela lógica da *Timeline* da rede, em que as mensagens vão ficando mais escondidas à medida que outras são postadas com o tempo¹⁴⁹. Nesse caso, as desvantagens parecem ter prevalecido no tipo de discussão proposta, pois o índice de qualidade estrutural atingido foi bastante inferior àqueles das outras iniciativas.

Com relação à qualidade da interação institucional, apenas duas ferramentas apresentaram as variáveis em análise: o Portal e-Democracia e a utilização do Twitter pela HoC. Novamente, a ferramenta da CD alcança maior índice geral, especialmente quanto à interação realizada tanto pelo perfil institucional quanto pelos parlamentares. Os perfis no Twitter da HoC também apresentaram bons índices quanto à interação institucional. Essa constatação caracteriza as duas ferramentas como *three-fold*, ou seja, a partir das quais se desenvolve uma interação entre interlocutores, seguindo, portanto, um modelo de *e-democracy* (FERBER *et al.*, 2007; NICOLÁS *et al.*, 2011; TYUMRE, 2012).

O Portal e-Democracia apresenta indicador inferior a uma das iniciativas britânicas apenas quanto à proporção de parlamentares inscritos nessa ferramenta. Por outro lado, o empenho da equipe quanto à responsividade e interação com os usuários supera o modelo de avaliação adotado por esta tese, pois atinge um valor maior que

¹⁴⁹ Recentemente, a rede têm desenvolvido canais como a agregação de uma sequência de postagens na própria *timeline* ou em uma aba específica, chamada *moments*.

aquele ideal estabelecido pelo modelo analítico. Essa postura dos gerenciadores do portal brasileiro demonstra maior autonomia quanto às ações desenvolvidas a partir da ferramenta¹⁵⁰.

Mesmo que os parlamentares estejam em desvantagem quanto aos britânicos em relação à proporção de representantes seguindo diretamente a iniciativa principal, eles interagem mais por meio delas. Não se pode deixar de mencionar que, sendo a ferramenta britânica de interação o Twitter, é esperado que haja maior ligação dos MPs com ela, embora, não necessariamente esses seguidores sejam interlocutores ativos nos debates promovidos. É notável que há deputados e deputadas específicos que se engajam mais, o que não deprecia o resultado alcançado pela CD: os representantes participaram das discussões em mais de 50% das comunidades estudadas. Isso ocorre devido tanto à maior facilidade de encontrar as discussões específicas a que esses atores políticos estão ligados quanto ao empenho da equipe do e-Democracia em procurar tais agentes para engajar-se nas atividades (Cf. Anexo 6).

A desvantagem da HoC nesse índice geral, derivada da ausência de interação institucional por meio da *Public Reading*, aponta, em um primeiro momento, para uma deficiência inicial da Casa na promoção de mecanismos *online* para engajamento e participação. Observando, entretanto, a distância cronológica entre a primeira (#AskGove) e a última discussão analisada nessa rede (#HousingBill), três anos, percebe-se que houve grande evolução da câmara representativa britânica quanto a esse quesito.

O desenvolvimento de iniciativas ainda não consegue considerar as várias faces do engajamento. Leston-Bandeira e Thompson (2015) estudaram como o debate na *Public Reading* 2013 ocorreu. Naquele momento, as autoras observaram apenas a efetividade da iniciativa e constataram que era difícil aos participantes atingir os objetivos da discussão, uma vez que eles não conseguiam entender a proposta, pois a) a linguagem utilizada no portal era complexa, b) havia (e persiste) dificuldade por parte dos cidadãos de diferenciar o parlamento do governo, e c) não havia um mecanismo de

¹⁵⁰ Neste momento, faz-se oportuno ressaltar esse bom desempenho do Portal brasileiro em estudo, tendo em vista que esta pesquisa se desenvolveu em um contexto de grave crise política no Brasil, o que resultou o impeachment da Presidente Dilma Rousseff, em 2016. Como se pode confirmar pelos dados apresentados nesta tese, o referido contexto foi omitido por não ter feito qualquer diferença no desempenho daquele mecanismo. Ademais, nas conversas não-identificadas que a pesquisadora teve com consultores na CD, alguns deles afirmaram mais de uma vez que era sempre melhor trabalhar “em meio ao caos”, pois, por vezes, a iniciativa ganhava até mais destaque nessas circunstâncias (como se pode confirmar pelo exemplo do Projeto Câmara Itinerante).

guia do debate. Isso gerou, então, grande descrédito em relação ao fato de os comentários serem considerados nas Leituras dentro do parlamento, o que, de fato, não ocorreu.

Ademais, essa foi uma iniciativa de curta duração: ocorreu apenas em uma semana. Na *Public Reading* 2013 não houve a presença de um perfil institucional que guiasse ou interagisse com as publicações. A *Scrutiny Unit* trabalhou como moderadora *offline* das mensagens, o que provavelmente foi uma ação pobre para esse debate, uma vez que os participantes não poderiam interagir entre si, pois havia um intervalo de 24h entre o envio e a postagem pública das mensagens. Não havia, portanto, um contato real dos usuários com os parlamentares envolvidos no projeto de lei, pois todas as ações foram conduzidas por esse órgão consultivo, mesmo o relatório final das contribuições, uma compilação de alguns comentários e um sumário curto e muito geral sobre elas. Assim, não ficou claro o modo pelo qual as 1.099 mensagens postadas e publicadas no fórum foram contempladas na discussão da lei na HoC. Outro ponto a ser destacado é o fato de alertar que a *Public Reading* seria “um piloto para avaliar qual o melhor modo de conduzir esse tipo de processo no futuro” (SCRUTINY UNIT, 2013, p.1), mas nenhuma outra ferramenta desse tipo foi criada para tal fim. Pelo contrário, outros mecanismos foram acionados. Não que isso seja uma desvantagem, mas percebe-se, a partir dessa atitude da Casa, que não houve uma avaliação interna da iniciativa a fim de melhorá-la e disponibilizar novas discussões.

Algo que também surpreendeu foi o fato de, mesmo nesse processo de abertura, o Parlamento Britânico não deixar disponíveis as discussões já realizadas, como o faz o Portal e-Democracia, no Brasil¹⁵¹. Esse seguiu também a despolitização da discussão encontrada por Chadwick (2011), com uma preocupação maior em relação aos direitos, sobretudo, aqueles de imagem dos participantes, que com a extensão da discussão e a formação de uma cultura de engajamento.

Observando a análise realizada do uso das *hashtags*, percebe-se que o parlamento perde muito do debate, pois, apesar de parecer que vai em busca dos cidadãos, apresenta-se da mesma forma que um website, esperando que os cidadãos venham participar e não promovendo ações mais direcionadas a alcançar mais

¹⁵¹ Para que a análise da *Public Reading* 2013 pudesse ser realizada, a pesquisadora precisou pedir os dados a outras pesquisadoras que já haviam trabalhado com o caso. Estas, por sua vez, tiveram de pedir autorização ao Parlamento para compartilhar as informações.

participantes. Isso significa dizer que a equipe gerenciadora dá atenção apenas aos *tweets* que mencionam a *hashtag* que ela promove, sem perceber que os internautas criam suas próprias *hashtags* e desenvolvem discussões paralelas quanto aos temas mais polêmicos, que, muitas vezes, agregam muito mais engajamento. Isso demonstra uma fragilidade na promoção da atividade, o que gera falta de credibilidade entre os participantes. Poderia-se investir em um envolvimento nessas discussões paralelas, a partir de atividades simples, como *retweets* e respostas, a fim de atrair atenção para o debate oficial.

Pode-se concluir, portanto, que não adianta promover uma *hashtag* por meio de redes sociais sem observar os riscos e desvios que essa ação sofrerá, tais como, principalmente: 1) descentralização da *hashtag* pela criação de outra por parte da esfera civil (acidentalmente, por troca entre letras maiúsculas e minúsculas, por exemplo); 2) superconcentração nas *hashtags* do parlamento e conseqüente ignorância acerca do que os cidadãos estão querendo discutir quando promovem suas próprias *hashtags*; 3) ironização dessa estratégia (criação de memes paralelos ao debate) (CHAGAS, 2015). Esse foi um problema inicialmente enfrentado por campanhas políticas *online*, em seu advento de utilização da plataforma digital, como ocorreu com a conta no Twitter do candidato à presidência José Serra, no Brasil, em 2010 (MARQUES, SILVA, MATOS, 2011). Ademais, 4) uma *hashtag* pode já existir nas redes e ter seu uso estabelecido para finalidades cotidianas. Esse foi o caso de #selfemployed, quando a HoC discutiu a questão dos (das) trabalhadores (as) autônomos (as) em uma sessão de questionamentos ao Primeiro Ministro (David Cameron, à época), as PMQs, mas usou a mesma representação verbal que esses profissionais usam cotidianamente nas redes sociais digitais, informalmente.

As redes sociais são ambientes abertos, pouco controláveis, em que as pessoas possuem certa liberdade para desenvolver debates (MITOZO, MASSUCHIN, CARVALHO, 2017). Assim, tem-se grupos da sociedade civil organizada, como *MumsNet*, *OurDiabetes* e *WeNurses*, no caso britânico, mais facilmente monitoráveis, por concentrarem debates e serem de interesse do parlamento por exercerem maior influência social e certo *lobby* sobre a Casa representativa. Falta, todavia, observar como se comportam os cidadãos individualmente, quando participam dessa forma. “A democracia demanda, também, a ‘liberdade subjetiva’ e a participação dos cidadãos como indivíduos (e não apenas como coletivos), uma vez que estes se encontram

situados em diferentes posições e circunstâncias ou têm diferentes ideias” (MAIA, 2010, p. 162).

Não há obrigatoriedade de o parlamentar seguir os perfis/ter perfil nos mecanismos institucionais de participação. Esse é um ponto negativo, que deve entrar na discussão dos documentos, da institucionalização das iniciativas. Há MPs britânicos que seguem perfis no Twitter de celebridades internacionais e órgãos de outros países, como Justin Bieber e a NASA, mas não seguem o perfil oficial da HoC nessa rede¹⁵². Do mesmo modo, esses parlamentares não são compelidos a se engajarem nas discussões, o que não fazem, portanto, com frequência. Essa atitude pode frustrar os participantes¹⁵³.

Não se esperaria, ainda, bastante interação dos MPs britânicos, uma vez que muitos deles adotam uma postura específica no Twitter: de avisar que contatos dos constituintes devem ser mantidos somente por e-mail ou que o perfil serve apenas para *retweets*¹⁵⁴. Enquanto o contato é personalizado no UK, no Brasil há outros mecanismos mais eficientes de acessar o parlamento, como a Ouvidoria parlamentar e a CLP (FARIA, 2012).

Embora fosse esperado que a iniciativa britânica de ir aonde os cidadãos já estão, o Twitter, alcançasse maiores níveis de engajamento e interação, há, contrariamente, menor engajamento por meio dessas ferramentas externas ao parlamento que naquelas desenvolvidas pela Casa, como pode-se ver a partir da comparação entre os casos de Brasil e Reino Unido, estudados nesta pesquisa. Observando, ainda, que o sistema de petições compartilhado pelo parlamento e pelo governo britânicos¹⁵⁵ recebe muito mais contribuições que as *hashtags* promovidas no Twitter, percebe-se que as experiências próprias têm obtido maior sucesso em suas atividades, o que também é reforçado pelo argumento de Chadwick (2011), bastante suscitado nesta pesquisa.

¹⁵² Como é o caso dos perfis de MPs que seguem o cantor canadense mencionado: Sarah Jones, Graham Brady, Angela Rayner, Vicky Foxcroft, Mhairi Black, Diana Johnson e Alex Norris (informação verificada em 01 Dez. 2017).

¹⁵³ Os cidadãos, frequentemente, reclamam nos fóruns do e-Democracia acerca do engajamento de deputados (as) no debate, o que demonstra que eles esperam e querem conversar com a instituição mais que com outros representados (MITOZO, 2013, 2016).

¹⁵⁴ Um exemplo dessa atitude pode ser visto no perfil do parlamentar Ben Bradley. Disponível em: <https://twitter.com/bbradleymp>. Acesso em: 01 Dez. 2017.

¹⁵⁵ Disponível em: <https://petition.parliament.uk/>. Acesso em 11 Ago. 2017. Deve-se ressaltar que esse Sistema de petições não é foco desta tese por ainda estar, no momento da pesquisa, em um período de “ajuste da lupa”, tendo se consolidado como a principal forma de engajamento utilizada pelos cidadãos do Reino Unido no ano de 2017. Este ano também foi marco de mudança para o Portal e-Democracia no Brasil, que começa a aliar as discussões às próprias páginas das comissões parlamentares.

Nesse âmbito, pode-se lembrar o receio que os parlamentares possuem em relação ao uso de mecanismos interativos para diálogo com os cidadãos, pelo risco de serem assediados de forma negativa por meio dessas ferramentas. Proteger dados dos parlamentares e assédio digital direcionado a eles é algo de que as equipes gestoras também devem se ocupar. Para dar aos deputados mais segurança quanto à participação, a iniciativa brasileira atualmente trabalha com uma programação que substitui xingamentos por corações (Cf. Anexo 6). Esse receio por parte dos mandatários também se deve à falta de informação sobre o uso da ferramenta, uma vez que, nos debates desenvolvidos no Portal e-Democracia, raramente há ocorrências de desrespeito, sobretudo, aos representantes (MITOZO, 2016).

As iniciativas dos parlamentos, quando expõem os cidadãos à pauta legislativa e os levam a discuti-la, deviam se constituir mais como “sistemas de suporte de decisões” (GRÖNLUND, 2003, p. 93), o que significa um *empowerment* mais real da esfera civil. As instituições legislativas precisam oferecer as maiores condições possíveis de transparência e abertura para a competição de ideias. Assim, a disposição de algumas discussões que resultassem em, no mínimo, uma consideração parcial das colaborações para discussão nas Casas (pois que, se não se concede poder de agenda e/ou de veto aos atores civis, ao menos dar-lhes o poder de influenciar aqueles que o detêm), contribuiria para o fortalecimento da legitimidade conferida às instituições representativas, mais especificamente, aos parlamentos.

Pensando no conceito de *crowdlaw*, e do que se espera de mecanismos com essa proposta, percebe-se, a partir dos índices alcançados, que o Portal e-Democracia se constituiria como uma iniciativa desenvolvida com maior direcionamento a atividades de *crowdsourcing*. A *Public Reading* foi uma discussão que trouxe ganho de informação para a ideia de construção colaborativa, o que é importante. Não se abre, todavia, uma discussão aos cidadãos sem ao menos citar essa iniciativa em sessões legislativas sobre o tema debatido *online*, o que põe em cheque a credibilidade da eficácia da ferramenta e ao próprio questionamento acerca da utilidade do debate para a reformulação da lei em pauta.

As discussões por meio do Twitter também foram consideradas interativas. Não houve, entretanto, à exceção da primeira *hashtag* promovida (#AskGove), uma coleta sistemática por parte das equipes gestoras, a fim de possibilitar uma contribuição efetiva

dos questionamentos e das sugestões enviadas pela esfera civil na construção legislativa, conforme proposto pela iniciativa.

Muitas melhorias foram realizadas ao longo dos anos. Muitas mudanças, entretanto, ainda são necessárias, pois os parlamentos precisam ver o engajamento do público com o processo legislativo como algo que intervirá positivamente em seus debates. A ideia de *crowdlaw* abre espaços para uma discussão que vai além da tomada efetiva de decisões pela esfera civil, um dos maiores receios dos representantes conforme apontado por esta pesquisa, e que se concretiza como uma ação colaborativa no sentido de fornecer várias visões sobre o mesmo problema. Essa atitude já vem sendo adotada em setores do mercado digital (AITAMURTO; CHEN, 2017), sobre cujas atividades de inovação as equipes aqui pesquisadas demonstraram ter conhecimento.

Essa característica poderia contribuir para o debate de leis dentro das Casas, elevando-o a um patamar de adequação à realidade e as demandas do Estado, pois o testemunho dos cidadãos “pode oferecer informação mais relevante acerca de alguns temas que podem ser utilizados na regulamentação, de modo geral, ou em decisões específicas” (PEČARIČ, 2017, p. 26)¹⁵⁶.

Vale ressaltar, todavia, que nem todas as formas de participação são boas: algumas delas podem ser inúteis ou erradas (GOMES, 2011). As pessoas conseguem distinguir entre ser consultado e envolver-se, de fato. De acordo com Fox (2009), os cidadãos parecem preferir a primeira opção, pois “eles querem influenciar o processo, mas não engajar-se completamente nele”¹⁵⁷ (p.679). o que pode provar essa sentença é o modo como os cidadãos britânicos, por exemplo, preferem engajar-se: assinando uma petição. De acordo com o European Values Search (2008)¹⁵⁸, mais de 66% deles já realizou essa atividade, enquanto nem a metade desses cidadãos preferem envolver-se de outras maneiras com ações políticas.

Logo, se uma iniciativa não abrange as necessidades e a predisposição para participação dos cidadãos, ela não é interessante ou necessária, porque ela pode acabar

¹⁵⁶ No original: “[...] can give more relevant and/or probable information (evidence) about some matter that can be further used in general regulation or specific adjudication”.

¹⁵⁷ No original: “They want to influence over outcomes but not involvement in the process”.

¹⁵⁸ Disponível em:

<http://zacat.gesis.org/webview/index.jsp?object=http://zacat.gesis.org/obj/fCatalog/Catalog5>. Acesso em: 26 Fev. 2016.

contribuindo com a expansão dos baixos níveis de satisfação que as pessoas já direcionam às instituições políticas.

Os parlamentos devem, portanto, primeiramente, sanar sua deficiência em relação ao desenvolvimento de tecnologias especificamente voltadas à participação. Essa necessidade é demonstrada pelo atraso dos órgãos públicos em relação às tecnologias. Em seguida, devem se preocupar com a relação que essas ferramentas mantêm com os debates em Plenário.

Embora haja autores que discordem de uma “associação positiva entre o emprego das plataformas digitais de comunicação e o incremento daquelas atividades políticas típicas do regime democrático” (MARQUES, 2011, p. 96), pesquisas mais relacionadas às ações dos parlamentos destacaram para uma baixa relação entre e-participação e fatores externos apontados pelos pessimistas, como a *digital divide* (KIES *et al.*, 2003; BRAGA; MITOZO; TADRA, 2016). Assim, conclui-se que há um ciclo de questões internas que condicionam muito mais o desenvolvimento de iniciativas *online* para engajamento e participação nas instituições legislativas.

6.2 AS CARACTERÍSTICAS DO DESENVOLVIMENTO DE INICIATIVAS DE E-PARTICIPAÇÃO

Pensando na integração das etapas de desenvolvimento das iniciativas *online* de engajamento e participação, qualitativas e quantitativas, percebe-se que cada parlamento possui as características identificadas nesta tese. Levando em consideração as configurações internas dessas Casas, conforme apresentado no capítulo 5 e discutido na seção acima, podem-se inferir conexões entre as variáveis alocadas em diferentes níveis.

Constatou-se que a institucionalização das ferramentas é uma atividade fundamental, tanto para a qualidade estrutural quanto para a qualidade de interação institucional por meio da ferramenta, uma vez que o parlamento se preocuparia mais incisivamente com as discussões, caso elas compusessem, em alguma medida, o processo legislativo. Mesmo que pareça haver certa conformação dos consultores envolvidos em relação à existência de certa liberdade para trabalho do modo como é atualmente, a mera formalização (i.e., a disponibilização de ferramentas) não é suficiente para que órgãos como o LabHacker possam afirmar que pautam a Casa.

Os constrangimentos apresentados por cada caso em foco nesta investigação influenciam o modo como os cidadãos intervêm nos processos legislativos. Ademais, essas instituições podem oferecer apenas o poder que lhes é concedido, o que significa dizer que não podem prometer ações que vão além dos limites de sua jurisdição, sob a possibilidade de frustrar os participantes nas ferramentas disponibilizadas. Isso pode contribuir para o aumento da desconfiança direcionada a essa esfera (LESTON-BANDEIRA, 2012; GASTIL, 2000).

Há, todavia, um receio dos parlamentares em relação à maior atenção que devem direcionar aos cidadãos, o que, obviamente, demandaria maior estrutura organizacional. Nesse sentido, pode-se ver que parlamentares em diferentes sistemas políticos (no caso desta tese, o presidencialismo brasileiro e o parlamentarismo britânico), caracterizados por diferentes relacionamentos entre representantes e representados, compartilham esses receios, o que é um obstáculo, especialmente, para um melhor desenvolvimento de ferramentas de engajamento e participação em ambiente *online* (FARIA, 2012; MITOZO, 2013).

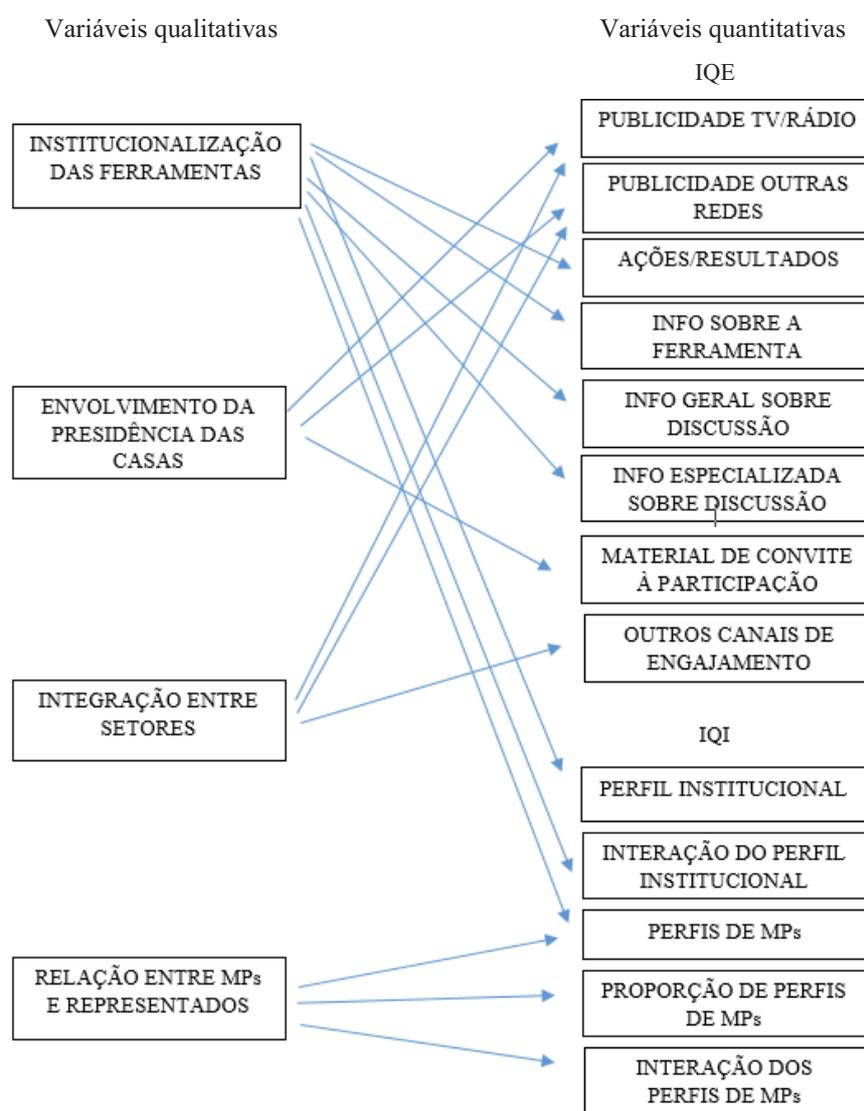
As ações coletivas dos parlamentos analisados em relação a engajamento e participação *online* ocorreram de forma mais coordenada e divulgada a partir do momento em que os presidentes promoveram as iniciativas. Houve integração dos setores consultivos e esse fato gerou maior publicidade e responsividade dos projetos (Cf. Anexo 6).

Em relação aos níveis de interação realizada pelos perfis institucionais gerenciadores das ferramentas e pelos parlamentares, constatou-se uma vantagem da Câmara brasileira. Percebe-se, então, que há uma relação menos personalizada com os mandatários, a qual pode incentivar maior utilização dessas ferramentas por parte deles, a fim de ganhar também maior visibilidade e promover uma imagem progressista quanto à pauta da abertura participativa.

Há, portanto, associações entre as variáveis qualitativas e quantitativas. Devido à impossibilidade de calcular correlações utilizando variáveis nominais, e estando esse objetivo fora do escopo desta tese, apresentam-se as ligações entre as classificações da pesquisa que a análise apontou, na figura exposta mais adiante (Figura 9). Essas conexões foram apresentadas na seção anterior e reforçam o argumento de Leston-Bandeira (2007) de que um estudo (1) sobre características internas dos parlamentos, (2) em perspectiva comparada traria ganhos, por adotar uma abordagem diferenciada dos

trabalhos que têm, majoritariamente, como foco apenas a questão digital, sobretudo, quanto ao caso brasileiro. Se os cidadãos desenvolvem mais “monólogos na presença de um público” (STROMER-GALLEY, 2007) por meio dos mecanismos de e-Participação criados pelos parlamentos, apesar de alguns deles serem tecnicamente avançados (como é o caso do Portal e-Democracia) o outro lado da questão, investigado nesta tese, importa.

Figura 9: Características do Desenvolvimento de Iniciativas de Participação *Online*



Fonte: Elaboração própria.

Percebe-se que boa parte das variáveis que compõem os índices dependem de um processo de institucionalização das ferramentas dentro das Casas, pois esse fenômeno contribui para o estabelecimento das expectativas que os atores têm em relação ao comportamento dos outros interagentes (MAINWARING, 1968). Desse modo, conforme afirmação de Ragin e Rubinson (2009, p.15), “os elementos do modelo estão interligados e, juntos, constituem” as características de desenvolvimento proposto entre as VDs e as VIs.

O foco nas instituições legislativas, em geral, é justificado pelas maiores associações encontradas entre as três primeiras variáveis qualitativas e os índices avaliativos das ferramentas. Isso não retira, todavia, a importância dos parlamentares, uma vez que

[...] muitas das estratégias de TICs utilizadas hoje nos parlamentos foram introduzidas por MPs entusiasmados e seu desenvolvimento tem frequentemente derivado de necessidades individuais dos parlamentares e eles são um componente chave de qualquer parlamento (LESTON-BANDEIRA, 2007, p.668-669)¹⁵⁹.

Por outro lado, os parlamentares deveriam direcionar maior confiança aos setores consultivos das Casas legislativas, uma vez que essas instituições parecem ainda ter medo de seus próprios servidores, o que traz entraves ao processo de abertura participativa.

O primeiro passo para que se corrijam essas indefinições não deixa de ser a informação, já apontada em outros estudos como fundamental a projetos participativos (MARQUES, 2008; SILVA, 2011; FARIA, 2012; MITOZO, 2013). Não basta, todavia, haver apenas um provimento de informações acerca do papel e das atividades do legislativo, para os cidadãos. Os parlamentos e seus agentes, de modo geral, também precisam buscar informar-se acerca das próprias iniciativas para engajamento e participação de que dispõem e integrar-se com as ações promovidas. Assim, os cidadãos poderiam ter uma visão mais geral acerca do processo desenvolvido pelo parlamento por meio da ferramenta e os mandatários não compreenderiam essa participação como o

¹⁵⁹ No original: “[...] many of the ICT strategies used today in parliaments have been introduced by enthusiastic MPs and their development has often derived from the individual needs of MPs, and they are a key component of any parliament”.

início de um novo modelo de democracia em que a esfera civil dispensaria sua representação.

A conexão entre os procedimentos analisados, desde as dinâmicas internas identificadas como essenciais para um melhor aproveitamento das ferramentas digitais ao próprio desenho e o uso interativo que o parlamento faz dessas iniciativas, leva à conclusão de que a adoção de tecnologias digitais não consiste apenas no mecanismo desenvolvido. Esse é um processo maior de mudança nos procedimentos políticos internos aos parlamentos, uma vez que “A participação política na internet não se relaciona apenas ao grau de sofisticação das ferramentas disponíveis” (MARQUES, 2011, p.116).

Essa constatação pode ser percebida a partir da análise acima realizada. As câmaras parlamentares em estudo dispõem de ferramentas distintas entre si, que apresentam, entretanto, resultados não muito diferentes quanto à participação que agregam. A seguir, nas conclusões da pesquisa, sistematizam-se os resultados, observando a validade das hipóteses tomadas inicialmente para investigação, e apresentam-se apontamentos tendo em vista a comparação entre os casos em tela.

7 CONCLUSÕES

“[Participar é um direito de todos e] Dado esse direito, cabe a cada cidadão decidir o uso que quer dar a ele – e cabe às instituições, e à elite política, não apenas proteger esse direito, mas propiciar meios suficientemente diversificados para seu pleno exercício, e tomar as providências devidas para dar-lhe consequência” (REIS, 2013, p.2).

A representação é um conceito chave quando se pretende compreender as relações que as instituições representativas, sobretudo, os parlamentos, mantêm com os representados. As Casas legislativas, conforme se discutiu nesta tese, passam constantemente por uma crise de legitimidade, fenômeno que as têm levado a desenvolver estratégias para participação civil em suas atividades, a fim de evitar outros constrangimentos relacionados a sua falta de transparência, por exemplo. Essas ações reforçam a legitimidade, que poderia ser conectada ao provimento de informação, o qual oferece às pessoas uma visão global de como os parlamentos funcionam, como o aumento de acesso às contas públicas (LUSOLI *et al.*, 2006), tornando-as cada vez mais acessíveis aos cidadãos.

Os parlamentos, atualmente, precisam encaixar a promoção de abertura em meio a suas obrigações e às rotinas decorrentes delas, sobretudo, quanto à disposição de mecanismos *online* para engajamento e participação. Desse modo, faz-se necessário desafiar os procedimentos nessas instituições, como o emprego de preciosismo na linguagem utilizada nas Casas, que dificulta a compreensão de suas dinâmicas pelos cidadãos (BERNARDES; SCHWARTZ, 2015; FARIA, 2012; MITOZO, 2013), para alcançar os representados.

Nesse contexto, a pesquisa teve por objetivo investigar o desenvolvimento de mecanismos *online* para engajamento e participação política pelos parlamentos, desde as dinâmicas internas que influenciam o processo até a construção e a utilização interativa das ferramentas por essas instituições. A partir da investigação das iniciativas promovidas pela Câmara dos Deputados brasileira (Portal e-Democracia) e a *House of Commons* britânica (*Public Reading* 2013 e Twitter), identificaram-se dinâmicas específicas, internas às instituições, que exercem influência direta sobre o processo de desenvolvimento das referidas iniciativas.

A fim de estabelecer as variáveis analíticas e a formação dos índices para a avaliação quantitativa das ferramentas *online*, desenvolveu-se uma reflexão teórica voltada para questões como representação, legitimidade, parlamento aberto, e-participação.

O primeiro capítulo teórico (o segundo da tese) teve por objetivo apresentar historicamente os parlamentos, discutindo suas características, sobretudo, a partir do momento em que essas instituições se estabelecem como Casas representativas, no contexto democrático moderno. Passa-se, portanto, pela reflexão acerca do conceito de legitimidade e dos questionamentos em torno de a investidura no cargo representativo ocorrer basicamente por meio de eleições. Do mesmo modo, o momento eleitoral deixa de ser considerado como a única participação possível aos mandatários, a partir do estabelecimento de novas demandas, despertadas, especialmente, pela utilização da plataforma *online* para se reconectar aos mandantes. Essa atividade civil ativa as Casas representativas, portanto, a se movimentarem para a elaboração de estratégias de abertura aos cidadãos, especialmente quanto à questão da participação pós-eleitoral e da responsividade, o que as referidas instituições devem ter a responsabilidade de promover.

O terceiro capítulo, por sua vez, desenvolve-se em torno do conceito de participação, procurando identificar o que a literatura têm considerado nesse âmbito, tendo em vista a polissemia do termo. Realiza-se, em seguida, o reconhecimento da subárea de e-Participação nos estudos de democracia digital, momento em que se observam “meios, motivos e oportunidades” (GOMES, 2011) que levam os cidadãos a engajarem-se em projetos promovidos pelas instituições legislativas. Constatando que os estudos empíricos têm identificado fatores externos como pouco significativos para o desenvolvimento de mecanismos *online* para engajamento público (BRAGA; MITOZO; TADRA, 2016; KIES *et al.*, 2004) e isso se constitui, conseqüentemente, como uma lacuna na literatura (LESTON-BANDEIRA, 2007), a presente pesquisa passa a investigar que características internas podem exercer influência, de fato, sobre o referido processo.

À metodologia adotada pela investigação é dedicado todo o quarto capítulo. Nele, são apresentados as variáveis analíticas, o material empírico acionado, as técnicas de coleta e de análise, sendo esta constituída pela identificação essencialmente indutiva das características qualitativas e da construção de índices quantitativos para avaliação

de diferentes ferramentas de e-participação quanto à estrutura e à interação institucional desenvolvida por meio delas.

A análise qualitativa do material, que inicia o quinto capítulo, permitiu verificar que os grandes pontos de investigação interna dos parlamentos estabelecidos por Leston-Bandeira (2007) se expressaram, mais especificamente, em quatro variáveis: (1) Institucionalização das iniciativas de e-Participação como parte do processo legislativo; (2) Envolvimento da Presidência da Casa com as ações de e-Participação; (3) Integração entre setores da Casa em torno da(s) iniciativa(s); e, surpreendentemente, (4) Tipo de relação entre parlamentares e representados a partir da característica eleitoral “magnitude do distrito”.

As características mencionadas acima exercem influência sobre a própria estrutura das ferramentas elaboradas pelas Casas legislativas em estudo, uma vez que o caso brasileiro, o mais experiente em relação a esse tipo de projeto (LESTON-BANDEIRA; THOMPSON, 2015), leva vantagem na análise qualitativa e quanto ao índice avaliativo da estrutura dos mecanismos *online*. O próprio estabelecimento do LabHacker como órgão dentro da Câmara dos Deputados, a primeira experiência hacker abrigada em um parlamento nacional, é um reflexo do crescimento desses projetos no âmbito institucional. Isso se deveu a avanços nesse parlamento quanto às três primeiras características qualitativas analisadas e no formato do sistema eleitoral, o qual leva os cidadãos brasileiros a procurarem o parlamento como um todo para expressar suas demandas, não apenas os representantes de seu distrito eleitoral.

A sequência da análise quantitativa desenvolvida, voltando-se para a investigação da interação que os parlamentos e os parlamentares mantêm por meio das iniciativas, aponta também vantagens ao caso brasileiro analisado em relação ao britânico em todos os índices, embora não haja vantagem em relação a todos os indicadores. Os parlamentares britânicos, por exemplo, acompanham mais uma das ferramentas utilizadas para abertura participativa, o Twitter, que os brasileiros em relação ao Portal e-Democracia. Essa vantagem da HoC em relação à CD é reduzida no Índice de Qualidade da Interação final devido a outro fator fundamental nesse processo: os consultores. Os funcionários da CD, por outro lado, estão mais presentes ativamente nas ferramentas que gerenciam que aqueles britânicos, que lançam as discussões e observam a repercussão delas entre os internautas, raramente usando o perfil institucional para fins interativos, no caso *retweets* e respostas.

Essas equipes consultivas possuem características distintas, tendo-se percebido aquelas britânicas como menos autônomas em relação ao corpo político, pois ainda se constituem como arranjos de equipes diversificadas em torno de projetos, não um órgão unificado, como atualmente tem se estabelecido na Câmara dos Deputados brasileira (LabHacker).

Constata-se, portanto, que parte das hipóteses de pesquisa foram confirmadas. A primeira delas (A institucionalização das iniciativas, isto é, documentação das ações que as torna parte do processo legislativo, contribui para um melhor desenho das ferramentas e uma maior interação dos parlamentos e dos parlamentares por meio das iniciativas) constituiu-se como aquela cuja validade foi mais difícil de se apreender. Considera-se que ela foi parcialmente comprovada, pois há uma semi-institucionalização das iniciativas nos parlamentos, especialmente no caso brasileiro pela criação do LabHacker. Isso se expressa nos melhores índices alcançados pelo Portal e-Democracia em ambas as instâncias investigativas. É certo que as próprias rotinas legislativas apresentam entraves ao estabelecimento de projetos para abertura participativa, seja por descontinuar o tipo de comunicação que se desenvolve com o eleitorado, seja por um controle excessivo da presidência das Casas, que apoiam de maneira limitada os projetos. Essas ações, todavia, já avançaram bastante nos últimos anos, sobretudo, nas Câmaras estudadas.

A segunda hipótese (Dentre os fatores internos apontados por Leston-Bandeira (2007), apenas características de 1. Estrutura de trabalho, 2. Organização administrativa, e 3. Recursos humanos e infraestrutura do Parlamento constituem-se como fatores que influenciam o desenvolvimento de projetos de engajamento e participação *online*) foi confirmada, adicionando-se às características nela elencadas o 4. Sistema Eleitoral. Esse ponto se expressou no condicionamento da forma de comunicação mantida entre representantes e representados, que ocorre de modo mais personalizado no Reino Unido, devido à magnitude do distrito e, conseqüentemente, maior identificação dos constituintes com o(a) MP. Embora as campanhas políticas no Brasil sejam mais personalizadas (MIGUEL, 2003), há menor ligação direta entre a esfera civil e parlamentares específicos, o que se expressa na generalização recorrente quando da expressão de credibilidade no Congresso Nacional.

A última hipótese (Por ser um mecanismo permanente, desenhado e gerenciado pelo próprio parlamento, a iniciativa brasileira – Portal e-Democracia – apresenta

melhor qualidade estrutural e qualidade de interação institucional que aquelas britânicas) é válida, pois o caso brasileiro atinge índices significativamente superiores àqueles das experiências da *House of Commons* britânica.

Em relação, especificamente, aos projetos estudados em cada parlamento em análise, percebe-se que há desafios a serem superados quanto aos modelos adotados. O Portal e-Democracia, apesar de ser uma iniciativa permanente da Casa, ainda não está contido no regimento interno da Câmara dos Deputados, o que causa insegurança no setor consultivo que gere o portal. Essa fragilidade, aliada à pouca atenção que ainda se dirige a essa ferramenta, acarreta baixos indicadores, especialmente, quanto à avaliação das relações do campo político com as iniciativas. Ainda assim, por outro lado, percebe-se a existência de altos valores quando se trata da análise da presença do setor consultivo nas discussões.

Um fator importante a ser destacado é a mudança pela qual o Portal e-Democracia tem passado. Mais que uma reconfiguração do *layout*, a equipe desenvolve uma tentativa de migrar as contribuições recebidas por meio das discussões abrigadas no portal diretamente para as páginas destinadas às Comissões legislativas (Cf. Anexo 6), o que mostra que os gestores desse portal querem passar de uma posição de articuladores e mediadores da discussão a desenvolvedores de iniciativas que conectem, de fato, cidadãos e esfera da decisão política. Essas alterações têm contribuído, ainda, para deixar mais explícitos os objetivos da iniciativa e sua conexão com o corpo político, como o estabelecimento de um tempo determinado para a conclusão dos debates e a ligação direta dessas discussões com a Comissão Legislativa responsável pela relatoria do projeto em debate.

No caso britânico, observaram-se duas iniciativas bastante distintas. A primeira delas, a *Pubic Reading* 2013, se caracterizou como uma iniciativa cuja ideia inicial era inserir-se no processo de discussão legislativa, como o próprio nome já indicava (vide apresentação dos procedimentos internos da *House of Commons*, no capítulo 3). Além disso, a maior dificuldade em acessar os dados britânicos (a pesquisadora precisou ter dados repassados por outra, que pediu autorização de uso àquele Parlamento) demonstra menor transparência e abertura da Casa, com um maior receio por parte do campo político em relação às ações que deem maior exposição a seus atores. As atividades por meio da rede Twitter também, apesar de inovadoras, trazem limitações ligadas aos

receios dos MPs. Não houve, desse modo, evolução da ideia desde a primeira utilização desse recurso discursivo: #AskGove.

As instituições, todavia, precisam tomar uma postura de provedoras de informação sobre os temas disponibilizados para apreciação popular assim como sobre o manejo das ferramentas digitais. Do mesmo modo, deve-se investir mais em publicidade dos projetos, pois os cidadãos precisam conhecer as oportunidades para, então, engajarem-se neles. Sendo a responsividade um elemento-chave para reconectar representantes e representados (SILVA, 2011; SCHEDLER, 1999), ela deve se expressar em iniciativas que proponham uma abertura do parlamento por meio de relatórios acerca de quais encaminhamentos foram dados às contribuições dos cidadãos. Esses seriam passos importantes para uma construção colaborativa de leis, o fenômeno *crowdlaw*.

Internamente, a integração dos setores consultivos ao âmbito dos políticos proporcionaria maior conhecimento interno sobre as iniciativas. Muitos parlamentares sequer conhecem as ações para engajamento público de que as Casas dispõem e sessões de formação para assessores de parlamentares acerca dos mecanismos, por exemplo, poderiam incentivar um melhor e mais amplo uso deles.

Ambas as Casas deveriam se concentrar em registrar e regulamentar as atividades em peças legislativas, não apenas relatórios consultivos, que só têm o poder de recomendar. Essa foi uma realidade encontrada tanto na Câmara dos Deputados quanto na *House of Commons*, que apresentaram uma semi-institucionalização das ferramentas de e-participação.

Reconhece-se, portanto, que o desenvolvimento de um modelo forte de participação (GRÖNLUND, 2003) traz grande ônus aos parlamentos e aos parlamentares, uma vez que muitas demandas técnicas, financeiras, de disponibilidade, entre outras, aparecem. Os próprios parlamentares acabam se lamentando acerca da frustração que pode ser causada aos usuários, uma vez que tanto a agenda parlamentar quanto a sobrecarga de contatos pode dificultar e ampliar o tempo de resposta (COLEMAN; SPILLER, 2003). Tendo em vista as inovações tecnológicas recentes, esse argumento não pode, todavia, servir como uma desculpa para o não desenvolvimento de mais e melhores ferramentas de conexão entre representantes e representados(as).

Apesar desses obstáculos, o advento do uso da Internet pelas instituições representativas foi importante para a melhoria dos processos de provimento de informação e transparência, o que significa dizer que o investimento nesse tipo de atividade já é um indicativo do quanto os parlamentos dão atenção (ou tentam mostrar que se importam) com essas habilidades. Todavia, de forma similar às conclusões de Leston-Bandeira (2014), os resultados aqui mostram que a vontade política é um ponto-chave para o desenvolvimento de projetos participativos assim como os interesses corporativos dos consultores legislativos das Casas.

Alguns esforços dos setores técnicos têm sido feitos para que a esfera política compreenda a importância do envolvimento dos representados com as decisões públicas, o que pode ajudar a reduzir a distância entre representantes e representados e aumentar a credibilidade da esfera civil, ao contrário do que os deputados hoje pensam. Nesse contexto, as ferramentas digitais podem ser aliadas desse processo, embora ainda seja um desafio gerir as atividades de modo favorável aos parlamentos, uma vez que isso é um meio para informações mais qualificadas acerca das ações (boas ou ruins) da instituição, a partir de fontes diversas.

Uma das limitações da pesquisa é não poder afirmar que há correlações entre as variáveis qualitativas e quantitativas, pois seria uma tarefa arbitrária atribuir valores àquelas variáveis concernentes às dinâmicas das Casas, indutivamente encontradas e analisadas. Por outro lado, pode-se dizer que há associações entre os pontos analisados, o que se apresenta pelas próprias características de desenvolvimento das iniciativas depreendidas de cada parlamento em estudo.

Reconhece-se, ainda, que as atitudes dos cidadãos em relação às iniciativas importam, especialmente, porque a participação é uma relação dinâmica, que exige a observação de ambos os lados nela envolvidos. Essa perspectiva, entretanto, ficou fora do escopo da tese, em que se preferiu assumir os riscos de focar apenas nas atitudes das instituições frente ao uso das tecnologias digitais para abertura participativa. Conforme apontado por Gomes (2011, p.41), o ponto mais importante não seria alcançar uma participação massiva, mas tornar as instituições representativas mais fortes por meio de ferramentas de engajamento *online*, a fim de evitar que os sistemas políticos, em geral, e os governos, particularmente, exerçam poder sobre o Estado, o que poderia causar danos à soberania democrática dos cidadãos (GOMES, 2011).

A contribuição que a presente pesquisa traz ao campo de estudos é aliar a observação interna de como os parlamentos produzem iniciativas de engajamento e participação *online* ao próprio uso das ferramentas, o que se constitui como uma abordagem original no campo, tendo em vista que pesquisas anteriores se concentraram em sugerir variáveis empíricas, analisar algumas delas individualmente, ou estudar um caso (LESTON-BANDEIRA, 2007, 2014; CHADWICK, 2011). Ademais, a análise propõe índices avaliativos das ferramentas, outro ganho, considerando a utilização de mecanismos distintos e equilibrando as demandas apontadas pela literatura e as rotinas dos parlamentos na construção dos indicadores que caracterizem um mecanismo eficiente.

Esta investigação abre portas à análise de um conjunto maior de casos, assim como de outras instâncias ligadas à abertura participativa, como a transparência. Por fim, o estabelecimento de um parâmetro avaliativo permite o desenvolvimento futuro de uma rede de colaboração interparlamentar voltada para engajamento e participação *online*, o que poderia contribuir para melhor compreensão e, conseqüentemente, desenvolvimento de mecanismos desse teor nos parlamentos nacionais pelo mundo.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. O Presidencialismo de Coalizão: O dilema institucional brasileiro”. *Dados*, v.31, n.1, p.5-33, 1988.

AICHHOLZER, Georg; ALLHUTTER, Doris. Online forms of political participation and their impact on democracy. IN: *Manu:Script*. Vienna, 2011.

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

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

ALMADA, M.P. *Avaliação da etransparência em portais de governos nacionais: Uma comparação entre Brasil, Estados Unidos e Reino Unido*. Tese de doutorado. Programa de pós-graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia, 2017.

AMES, B. *The deadlock of democracy in Brazil*. University of Michingan Press, 2005.

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

ANDERSON, L.; BISHOP, P. E-Government to e-democracy. *Journal of e-Government*, n.2, v.1, p. 5-26, 2005.

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

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 1, Junho, p.43-64, 2008.

BARBER, Benjamin. *Strong Democracy: participatory politics for a new age*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 2003.

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

BARNETT, Steven. New Media, Old Problems, New Technology and the Political Process. *European Journal of Communication*, vol. 12, n.2, p. 193–218, 1997.

BARROS, A.T.; BERNARDES, C. B. ; RODRIGUES, M. R. Brazilian Parliament and digital engagement. *Journal of Legislative Studies*, v. 22, p. 540-558, 2016.

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

BENHABIB, S. *Democracy and difference: contesting the boundaries of the political*. Princeton: Princeton University Press, p. 67-94, 1996.

BENTHAM, J. Da publicidade. *Revista Brasileira de Ciência Política*, v. 6, p. 277-294, 2011.

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

BERNARDES, C.B.; LESTON-BANDEIRA, C.; BRAGA, R.J. Introduction. *The Journal of Legislative Studies*, v.22, n.4, p.445-459, 2016.

BERNARDES, C.B.; SCHWARTZ, F.P. (Orgs.) . *Comunicação, Educação e Democracia no Legislativo Brasileiro*. 1. ed. Brasília: Edições Câmara, 2015. v. 1. 190p.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 9ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

BOOTH, J.A.; SELIGSON, M.A. *The Legitimacy Puzzle in Latin America: Political Support and Democracy in Eight Nations*. New York: Cambridge University Press, 2000.

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

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

BRASIL. Secretaria de Comunicação. *Pesquisa Brasileira de Midia 2015*. Brasília: 2014.

BUCHSTEIN, H. Bytes that Bite: The Internet and Deliberative Democracy. *Constellations*, 4 (2), 2007, p. 248-263.

BUCY, GREGSON, BUCY, E., GREGSON, K.S. Media participation: a legitimizing mechanism of mass democracy. *New Media & Society*. v.3, n.3, 2001, pp. 357-380.

BURKE, P. *A fabricação do Rei: A construção da imagem pública de Luís XIV*. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1995.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão Legislativa de Participação. *O menor caminho entre os interesses da população e a Câmara dos Deputados*. 7ª ed. Brasília: Edições Câmara, 2013.

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

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

CARMAN, C. *Engaging the Public in the Scottish Parliament's Petitions Process*. Edinburgh, Ipsos/Mori, undertaken on behalf of the Scottish Parliament's Public Petitions Committee, 2009. Disponível em: <http://archive.scottish.parliament.uk/s3/committees/petitions/inquiries/petitionsProcess/Engagingthepublicinthepetitionsprocess.pdf>.

CARTER, M. Speaking up in the Internet age: use and value of constituent e-mail and congressional web-sites. *Parliamentary Affairs*, v. 52, n. 3, p. 464-479, 1999.

CHADWICK, A. *Internet Politics: States, Citizens, and New Communication Technologies*. New York, Oxford University Press, 2006.

_____. Explaining the failure of an online citizen engagement initiative: The role of internal institutional variables. *Journal of Information, Technology & Politics*, v.8, n.1, p.21-40, 2011.

_____. Web 2.0: New challenges for the study of e-democracy in an era of informational exuberance. *ISJLP*, v. 5, p. 9, 2008.

CHAGAS, V. “Não tenho nada a ver com isso”: Cultura política, humor e intertextualidade nos memes das eleições de 2014. In: CERVI, E.U.; MASSUCHIN, M.G.; CARVALHO, F.C. (Orgs.) *Internet e eleições no Brasil*. Curitiba: CWBCom, CPOP/UFPR, 2016.

_____. A política dos memes e os memes da política: proposta metodológica de análise de conteúdo sobre memes dos debates nas Eleições 2014. IV Congresso da COMPOLÍTICA. *Anais...*, Rio de Janeiro, 2015.

CHEIBUB J. A.; ELKINS, Z.; GINSBURG, T. Beyond Presidentialism and Parliamentarism. *British Journal of Political Science*, n. 44, p. 515–544, 2013.

CHIRWA, W.C. *Malawi: Democracy and political participation*. A review by AfriMap and the Open Society for Southern Africa. Open Society Foundations, 2014.

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

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

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

COLEMAN, S.; BLUMLER, J. *The internet and democratic citizenship: Theory, practice and policy*. Cambridge University Press, 2008.

COLEMAN, S.; MOSS, G. Under Construction: The Field of Online Deliberation Research. *Journal of Information Technology & Politics*, v. 9, n. 1, p. 1-15, jan 2012.

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

CREIGHTON, J.L. *The Public Participation Handbook: Making better decisions through Citizen Involvement*. San Francisco: Jossey-Bass, 2005.

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

DAHLBERG, L. Democracy via cyberspace: mapping the rhetorics and practices of three prominent camps. *New Media & Society*, v. 3, n.2, 2001, pp. 157-177.

_____. Net-Public Sphere Research: Beyond The "First Phase". *Javnost - The Public*, n.11, v.1, p. 27-43, 2004.

DAI, Xiudian. Prospects and Concerns of e-Democracy at the European Parliament. *The Journal of Legislative Studies*, v. 13, n. 3, p. 370-387, 2007a.

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

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

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

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

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

DEAN, J. Why the Net is not a Public Sphere. *Constellations*, vol. 10, n. 1, p. 95-112, 2004.

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/>. Acesso: 27 jan. 2015.

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

ESAU, K.; FRIESS, D.; EILDERS, C. Design matters! An empirical analysis of online deliberation on different news platforms. Trabalho apresentado no IPP2016: The platform Society, 22-23 September 2016, University of Oxford, United Kingdom.

FARIA, C.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.

FARIA, C.F. S. de; REHBEIN, M. A política de parlamento aberto: uma análise crítica da câmara federal brasileira. *Anais do CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA*, p. 1-32, Maio de 2015.

FARIA, C.F.S.; VALLE, J.C.F. *Legislativo no Brasil: Câmara dos Deputados*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006.

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

FERGUSON, R.; MILLER, *Parliament for the future: Forecasting the form of a digitally-enabled Parliament*. London: Hansard Society, 2007.

FOX, Ruth. Engagement and Participation: What the Public want and how our politicians need to respond. *Parliamentary affairs*, v.62, n.4, pp.673-685, 2009.

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

GAXIE, D. As lógicas do recrutamento político. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n.8, Brasília, p. 165-208, 2012.

GOMES, W. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. *Revista Fronteiras – estudos midiáticos*, v. 2, n. 3, 2005, pp. 214-222.

_____. GOMES, Wilson. Participação política online: questões e hipóteses de trabalho. In: MAIA, R.C., GOMES, W., MARQUES, F.P.J. (Orgs.). *Internet e Participação Política no Brasil*. Porto Alegre: Sulina, 2011.

GOMES, W.; FERNANDES, B.; REIS, L.; SILVA, T. “Politics 2.0”: a campanha online de Barack Obama em 2008. In: MARQUES, F.P.J.; SAMPAIO, R.C.; AGGIO, C. (orgs.). *Do Clique à Urna – internet, redes sociais e eleições no Brasil*. Salvador: EdUFBA, 2013, p. 63-90.

GOMES, W.; AMORIM, P.K.; ALMADA, M.P. Novos desafios para a ideia de transparência pública. Trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho “Comunicação e Democracia” do VI Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política (VI COMPOLÍTICA), na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), de 22 a 24 de abril de 2015.

GRIFFITH, J.; LESTON-BANDEIRA, C. How Are Parliaments Using New Media to Engage with Citizens? *The Journal of Legislative Studies*, v.18, n.3-4, p.496-513, 2012.

GRIMMELIKHUIJSEN, S. *Transparency and trust: An experimental study of online disclosure and trust in government*. Tese de doutorado. Utrecht University, 2012.

GRÖNLUND, A. E-Democracy: in Search of Tools and Methods for Effective Participation. IN: *Journal of Multi-Criteria decision analysis*, n. 12, p. 93-100, 2003.

GROSSMAN L. *The Electronic Republic: Reshaping Democracy in the Information Age*. New York: Penguin, 1996.

GUIZOT, François. *A história das origens do governo representativo na Europa*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1787-1874/2008.

HABERMAS, J. *Mudança estrutural da Esfera Pública*. São Paulo: Tempo Brasileiro, 2003.

HAMLIN, C. Breve metametodologia das Ciências Sociais. *Revista Latinoamericana de Metodología de la Investigación Social*, Ano 1, n.1, Argentina, 2011.

HELD, D. *Models of Democracy*. 3a Edição. Stanford University Press: Stanford, California, 2006.

HOBBS, T. *Leviathan*. Vol. III, São Paulo: Ed. Santillana, [1839-1845].

HÖCHTL, J.; PARYCEK, P.; SACHS, M. E-participation readiness of Austrian municipalities. *Transforming Government: People, Process and Policy*, v. 5, n. 1, 2011, p. 32-44.

HOFF, J. Members of Parliaments’ use of ICT in a comparative European perspective. *Information Polity*, v.9, n.1-2, p. 5-16, 2004.

HOUSE OF COMMONS. SELECT COMMITTEE ON MODERNISATION. *Connecting Parliament with the Public*. 2004. Disponível em: <https://www.publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmselect/cmmodern/368/368.pdf> . Acesso em: 10/03/2016.

HOUSE OF COMMONS COMMISSION. *Thirty-seventh report of the Commission, and annual report of the Administration Estimate Audit Committee*. London: The Stationery Office, 2015.

IBOPE. *Instituições políticas perdem ainda mais a confiança dos brasileiros*. Disponível em: <http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/Paginas/Instituicoes-politicas-perdem-ainda-mais-a-confianca-dos-brasileiros.aspx>. 2015. Acesso em: 20/09/2016.

INTER-PARLIAMENTARY UNION. *Evaluating parliament: a self-assessment toolkit for parliaments*. Geneva, 2008.

JANSSEN, D.; KIES, R. Online Forums and Deliberative Democracy. *Acta Politica*, v. 40, p. 317-335, 2005.

JEFFERY, S. Has the government's crowdslicing exercise been given the chop? *The Guardian*, 19 de Julho de 2010. Disponível em: <http://www.theguardian.com/politics/blog/2010/jul/19/crowdslicing-government-treasury-spending-cuts> (Acesso em: 10/11/2017).

JENSEN, J. L. Public Spheres on the Internet: Anarchic or Government-Sponsored – A Comparison. *Scandinavian Political Studies*, v. 26, n. 4, p. 349-374, 2003.

JENSEN, M.; VENKATESH, A. Government websites and Political Engagement: Facilitating Citizen Entry into the Policy Process. Center for Research on Information Technology and Organizations (CRITO): University of California, 2007, p. 1-11, 2007.

JOHNSON, Dennis W. (Org.). *Congress online: Bridging the gap between citizens and their representatives*. Routledge, 2013.

KAKABADSE A., KAKABADSE, N., KOUZMIN. Reinventing the democratic governance project through information technology? A growing agenda for debate. IN: *Public Administration Review*, v.1 63, n.1, Jan/Fev 2003, p. 44-60.

KANJO, C. Promoting e-democracy and citizen participation through ICT initiatives in parliament: The Malawi case. In: SOBACI, M. Z. (org.). *E-Parliament and ICT-Based Legislation: Concept, Experiences and Lessons: Concept, Experiences and Lessons*. 2011.

KELSO, Alexandra. Parliament and political disengagement: neither waving nor drowning. *Political Quarterly*, v. 78, n. 3, p. 364-373, 2007.

KIES, R.; MENDEZ, F.; SCHMITTER, P.C.; TRECHSEL, A. *Evaluation of the use of new technologies in order to facilitate democracy in Europe*. European Parliament, Directorate General for Research, 2004.

KOUSSOURIS, S.; CHARALABIDIS, Y.; ASKOUNIS, D. A review of the European Union eParticipation action pilot projects. *Transforming Government: People, Process and Policy*, v. 5, n. 1, 2011, pp. 8-19.

KUKOVIČ, Simona; HAČEK, Miro. The Distribution of E-democracy and E-participation Tools in Slovenian Municipalities. *World Political Science*, v. 10, n. 1, 2014.

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

LEE Chung Pin; CHANG, Kaiju; BERRY, Frances S. Testing the Development and Diffusion of E-Government and E-Democracy: A Global Perspective. *Public Administration Review*, 2011, pp. 444-454.

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

_____. The Impact of the Internet on Parliaments: a Legislative Studies Framework. In: *Parliamentary Affairs*, v. 50, n. 4, Ago/2007, pp. 665-674.

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

_____. The Pursuit of Legitimacy as a Key Driver for Public Engagement: The European Parliament Case, *Parliamentary Affairs*, v.67, p.415-436, 2014.

_____. Why symbolic representation frames parliamentary public engagement. *British Journal of Politics*, 2016. DOI: 10.1177/1369148115615029.

LESTON-BANDEIRA, C.; THOMPSON, L. Truly Engaging Citizens with the Parliamentary Process? An Evaluation of Public Reading Stage in the House of Commons. *20th Workshop of Parliamentary Scholars and Parliamentarians*, Wroxton College, 25-26 July 2015.

LESTON-BANDEIRA, C.; WARD, S. *Parliaments in the Digital Age*. Oxford: Oxford Internet Institute Forum Discussion Report, v.13, 2008.

LESTON-BANDEIRA, C.; BENDER, D. How deeply are parliaments engaging on social media? *Journal of Information Policy*, v. 18, n. 4, p. 281-297, 2013.

LIJPHART, A. Comparative Politics and the Comparative Method. *The American Political Science Review*, v. 65, n. 3, p. 682-693, 1971.

LILLEKER, Darren G. *Key concepts in Political Communication*. Sage, 2006.

LINDNER, Magnus; MILES, Lee. Becoming electronic parliamentarians? ICT usage in the Swedish Riksdag. *The Journal of Legislative Studies*, v. 13, n. 3, p. 422-440, 2007.

LUQUE, S.G. *El uso de las paginas web de los parlamentos nacionales como recurso comunicativo para promover la participación política de los ciudadanos em los*

processos de toma de decisiones públicas. Doutorado em Comunicação y periodismo. Facultad de Ciencias de la Comunicación. Universidad Autónoma de Barcelona. 2012.

LUSOLI, Wainer; WARD, Stephen; GIBSON, Rachel. (Re) connecting politics? Parliament, the public and the Internet. *Parliamentary Affairs*, v. 59, n. 1, p. 24-42, 2006.

MACINTOSH, Ann. Characterizing e-participation in policy-making. *Proceedings of the 37th Annual Hawaii International Conference on System Sciences – IEEE*, p. 10, 2004.

MACINTOSH, A.; ADAMS, N.; WHYTE, A.; JOHNSTON, J. ePetitioning in the Scottish Parliament. *Digital Government*, Springer-US, p. 487-501, 2008.

MACNAGHTEN, P.; GUIVANT, J. Converging citizens? Nanotechnology and the political imaginary of public engagement in Brazil and the United Kingdom. *Public Understanding of Science*, v.20, n.2, p.207-220, 2011.

MAIA, R.C.; REZENDE, T.A.S. Respect and Disrespect in Deliberation across the Networked Media Environment: Examining Multiple Paths of Political Talk. *Journal of Computer-Mediated Communication – ICA*, v.21, p.121–139, 2016.

MAMBREY, Peter; NEUMANN, Hans-Peter; SIEVERDINGBECK, Kerstin. Bridging the gap between parliament and citizen-the Internet services of the Germany Bundestag. *Parliamentary Affairs*, v. 52, n. 3, p. 480-492, 1999.

MANIN, B. *The principles of representative government*. New York: Cambridge University Press, 1997.

MARQUES, F.P.J.A. *Participação política e internet: meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea, com um estudo do caso do Estado brasileiro* (PHD Thesis). Salvador: UFBA, Faculdade de Comunicação, 2008.

_____. A ideia de Democracia em perspectiva – Crise, avanços e desafios. *Liberdade e Cidadania*, n. 5, p. 1-14, 2009.

_____. Internet, canais de participação e efeitos políticos: um estudo do Portal da Câmara. *Fronteiras-estudos midiáticos*, v. 12, n. 2, p. 82-94, 2010.

MARQUES, F.P.J.A.; MIOLA, E. Internet e Parlamento um estudo dos mecanismos de participação oferecidos pelo Poder Legislativo através de ferramentas online. *E-Compós*, v. 9, p.1-20, 2007.

MARQUES, F.P.J.A.; AQUINO, J.; MIOLA, E. Deputados brasileiros no Twitter: Um estudo quantitativo dos padrões de adoção e uso da ferramenta. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n.14, p.201-225, 2014.

MENDONÇA, R. F.; PEREIRA, M. A. Democracia digital e deliberação online: um estudo de caso sobre o VotenaWeb. *Anais... IV Congresso Latino Americano de Opinião Pública – WAPOR*, 2011.

MERGEL, Ines. *Social Media in the Public Sector: A Guide to Participation, Collaboration and Transparency in the Networked World*. Jossey-Bass, 2012.

MEYER, C. Political Legitimacy and the invisibility of politics: Exploring the European Union's communication deficit. *Journal of Common Market Studies*, v.37, n.4, p.617-639, 1999.

MIGUEL, Luis Felipe. Representação política em 3-D. Elementos para uma teoria ampliada da representação política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Fevereiro de 2003, Vol.18, número 51. P.123-140.

_____. Capital político e carreira eleitoral: Algumas variáveis na eleição para o Congresso brasileiro. *Revista de Sociologia e Política*, v.20, p.115-134, 2003.

_____. Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, 25, nov. 2005. p.25-38.

MILL, J.S. *Considerations on representative government*. New York: Prometheus Books, 1991.

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

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

MITOZO, I.B. *Participação e deliberação em ambiente online: um estudo do Portal e-Democracia*. Dissertação [Mestrado em Comunicação], Universidade Federal do Ceará, 2013.

_____. E-Participation in the Brazilian Chamber of Deputies: A case study of the Portal e-Democracia. Trabalho apresentado no Congresso Anual do ECPR, Praga – CZ, 2016.

MITOZO, I.; MARQUES, F.J.; MONT'ALVERNE, C. Como se configura a comunicação online entre representantes e representados no Brasil? Um estudo sobre as ferramentas digitais da Câmara dos Deputados. *Contracampo*, v.35, n.2, p.87-115, 2016.

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

MORGAN, David. *Focus group as qualitative research*. Newbury Park, Sage Publication, 1988.

MUNDKUR, A.; VENKATESH, M. The Role of Institutional Logics in the Design of EGovernance Systems. *Journal of Information Technology & Politics*, v.6, p.12-30, 2008.

NICOLAU, J.; POWER, T. (orgs.). *Instituições Representativas no Brasil: balanço e reforma*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

NICOLAU, J. *Sistemas eleitorais*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2004.

NICOLÁS, M.A. *Internet, parlamentares e contexto off-line: websites parlamentares em contextos institucionais diferentes*. [Tese]. Doutorado em Sociologia. Universidade Federal do Paraná, 2015.

NITZSCHE, P.; PISTOIA, A.; ELSÄßER, M. Development of an Evaluation Tool for Participative E-Government Services: A Case Study of Electronic Participatory Budgeting Projects in Germany. *Revista Administratie Si Management Public*, v. 2012, n. 18, p. 6-25, 2012.

NORRIS, P. Democratic Divide? The impact of the internet on Parliaments Worldwide. Harvard University: John Kennedy School of Government, 2001. Paper apresentado no Congresso da APSA. Disponível em: <<http://ksghome.harvard.edu/~pnorris/acrobat/apsa2000demdiv.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2017).

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

NOVECK, B. S. Unchat: Democratic solution for a wired world. In: SHANE, Peter M. (org.). *Democracy online: The prospects for political renewal through the Internet*, 2004, p. 21-34.

OPENING PARLIAMENT. *Declaration of Parliamentary Openness*. 2012. Disponível em: <www.openingparliament.org/declaration>. Acesso em: 10 Nov. 2015.

OWEN, D.; DAVIS, R.; STRICKLER, V. J. Congress and the Internet. *The Harvard International Journal of Press/Politics*, v. 4, n. 2, p. 10-29, 1999.

PAPALOI, Aspasia; GOUSCOS, Dimitris. E-Parliaments and novel parliament-to-citizen services. *JeDEM – eJournal of eDemocracy and Open Government*, v. 3, n. 1, p. 80-98, 2011.

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

PEČARIČ, M. Can a group of people be smarter than experts? *The theory and practice of legislation*, v.5, n.1, p.5-29, 2017.

PEIXOTO, Tiago Carneiro. *Open parliaments: technological enactment in state legislatures*. [Tese de Doutorado]. Doutorado em Ciencia Política. European University Institute, 2013.

PEREIRA, M.A.; ALMEIDA, H.N.; VIANNA, I.L. Parlamentares e mídias sociais – comparando o uso do Facebook e Twitter pelos parlamentares federais da 54ª e 55ª legislaturas. *Anais do...* 41º Encontro Anual da ANPOCS, 2017.

PERNA, A.; BRAGA, S. The Invisible Side of Political Participation: E-Participation mechanisms and information management in Latin American parliaments. In: SOBACI, M. Z. (org.). *E-Parliament and ICT-Based Legislation: Concept, Experiences and Lessons: Concept, Experiences and Lessons*. 2011.

PITKIN, H. *The concept of representation*. California: University of California Press, 1967.

PITKIN, H. Representação: Palavras, instituições e ideias. *Lua Nova*, São Paulo, n.67, 2006.

POLAT, Rabia K. The Internet and Political Participation: Exploring the Explanatory Links. *European Journal of Communication*, v. 20, n. 4, 2005, pp. 435-459.

PRIOR, A. “This infinite variety of forms”: how Parliament, and political science, can better understand and encourage political engagement through the use of narratives. Trabalho apresentado no Encontro Anual da PSA, Glasgow – UK, 2017.

RAGIN, C. *La construcción de la investigación social: Introducción a los métodos y su diversidad*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2007/1994.

RAGIN, C; RUBINSON, C. The distinctiveness of Comparative research. In: LANDMAN, T; ROBINSON, N. (Eds.). *The Sage Handbook of Comparative Politics*. Sage, 1994.

RANCHORDÁS, S.; VOERMANS, W. Crowdsourcing legislation: new ways of engaging the public. *The theory and practice of legislation*, v.5, n.1, p.1-4, 2017.

RAUPP, Fabiano Maury; PINHO, José Antonio Gomes de. Possibilidades de Participação no Legislativo Municipal por meio de Portais Eletrônicos. In: *CONTECSI-International Conference on Information Systems and Technology Management*, p. 1478-1501, 2012.

REIS, B. Da Democracia Participativa à Pluralidade da Representação no Brasil. Trabalho apresentado no III Seminário Internacional de Estudos sobre o Legislativo: Desafios da Consolidação da Democracia na América Latina. Brasília, 13 de junho de 2013.

ROCHA, Maria Neblina Orrico. *Mecanismo de participação política online: o e-Cidadania*. [Monografia]. Especialização em Comunicação Legislativa. Instituto Legislativo Brasileiro, 2015.

ROMANELLI, Mauro. Towards sustainable parliaments. In: BRĂȚIANU, C.; ZBUCHEA, A.; PÎNZARU, F.; VĂȚĂMĂNESCU, E.M.; LEON, R.D. (eds.). *Strategica*, III International Academic Conference, Bucharest, Romania, p. 636-646, 2015.

ROSE, J.; RIOS, J. Technology support for participatory budgeting. *International Journal of Electronic Governance*, v.3, n.1, 2010, pp. 3-24.

ROSSINI, P.; OLIVEIRA, V. E-Democracy and Collaborative Lawmaking: The Discussion of the Political Reform in Brazil. *International Journal of Communication*, v.10, p.4620-4640, 2016.

SÆBØ, Ø., ROSE, J., MOLKA-DANIELSEN, J. E-Participation: Designing and Managing Political Discussion Forums. *Social Science Computer Review*, v. 28, n.4, 2009, pp. 403-426.

SAMPAIO, R.C. *Participação e deliberação na internet: um estudo de caso do orçamento participativo digital de Belo Horizonte*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Minas Gerais, 2010.

_____. Que democracia Digital? Uma prospecção das iniciativas digitais no Brasil. Seminário Sociologia e Política, Curitiba – PR. *Anais...*, v. 5, p. 1-22, 2011.

_____. *E-Orçamentos Participativos: Um mapeamento mundial das experiências já realizadas e suas contribuições para e-participação e e-democracia*. Tese de Doutorado. Programa de Pós-graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia, 2014.

SANFORD, Clive; ROSE, Jeremy. Characterizing Participation. *International journal of Information Management*, n. 27, 2007, pp. 406-421.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing Accountability. IN: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M.F. (Orgs.) *The self-restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. London: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SCRUTINY UNIT. *Evaluation of the Public Reading pilot*. Disponível em: <<https://www.parliament.uk/documents/commons/Scrutiny/SU-PRS-Evaluation-FINAL-June-2013-JNM.PDF>>. Acesso em: 15/04/2016.

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

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

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

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

SHUGART, M.S.; CARREY, J.M. *Presidents and Assemblies*. Constitutional Design and Electoral Dynamics. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

SIEDSCHLAG, A. Digital democracy and its application to the international arena – From deliberation to decision. Trabalho apresentado na I Conferência “Information, Revolution and the Changing Face of International Relations and Security”, International Studies Association, Lucerne, Suíça, 2005.

SILVA, S.P. Exigências democráticas e dimensões analíticas para a interface digital do Estado. In: MAIA, R.C.; GOMES, W.; MARQUES, F.P.J. *Internet e Participação política no Brasil*. Porto Alegre: Ed. Sulina, 2011, p. 123-146.

SILVA; A.R.L.; FANTINEL, L.D. Dilemas e implicações do uso da observação enquanto técnica em detrimento da etnografia. *Anais do...* Trabalho apresentado no XXXVIII Encontro da ANPAD, Rio de Janeiro, 2014.

SILVEIRA, S. A. Ciberativismo, cultura hacker e o individualism colaborativo. *Revista USP*, n.86, p.28-39, 2010.

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

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

SOUZA, J.R.C. Marcos constitucionais: relações entre os poderes. In: MESSENBURG, D.; PINTO, J.R.; SOUSA, L.C.; FARIA, C.F. *Estudos legislativos: 20 anos na Constituição Brasileira*. Brasília: Senado Federal; Câmara dos Deputados; TCU; UnB, 2010.

SOUZA, M.I. *Cidadania, participação e deliberação online: um estudo de caso dos sites e-Democracia e Votenaweb*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Goiás. 2012.

SPADA, P.; ALEGRETTI, G. Integrating Multiple Channels of Engagement in Democratic Innovations: Opportunities and Challenges. In: ADRIA, M.; MAO, Y. (Orgs.). *Handbook of Research on Citizen Engagement and Public Participation in the Era of New Media*. IGI, 2016.

STYLIANI, Z. *Implementing Electronic Participatory Budgeting in Swedish Municipalities*. Dissertação de mestrado. Swedish Business School, Electronic Government Master’s Program, Örebro University, 2010.

TAYLOR, John A.; BURT, Eleanor. Parliaments on the web: learning through innovation. *Parliamentary affairs*, v. 52, n. 3, p. 503-517, 1999.

TSEBELIS, George. *Atores com poder de veto: como funcionam as instituições políticas*. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

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

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

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

VAN ZANDEN, J.L.; BURINGH, E.; BOSKER, M., The rise of and decline of European parliaments (1188- 1789). *Economy History Review*, s/p, 2012.

VEDEL, Thierry. The Idea of Electronic Democracy: Origins, Visions and Questions. IN: *Parliamentary Affairs*, v. 59, n. 2, 2006, pp. 226–235.

VEIGA, L.; GONDIM, S. M.G. A Utilização de Métodos Qualitativos na Ciência Política e no Marketing Político. *Opinião Pública*, Campinas, v. 7, n.1, pp. 1-15, 2001.

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

WARD, Stephen; GIBSON, Rachel; LUSOLI, Wainer. Old politics, new media: parliament, the public and the internet. Paper presented to the Political Studies Association Conference, University of Leeds, 5-7 April 2005.

WEBB, Paul. *Who is willing to participate? Dissatisfied democrats, stealth democrats and populists in the United Kingdom*. *European Journal of Political Research*, 52 (6), 2013, p. 747-772.

WEBER, M. *Economia e Sociedade*. Vol. 2: Fundamentos da sociologia. Brasília: Ed. UnB, 1999.

WELP, Y. Bridging the Political Gap? The Adoption of ICTs for the Improvement of Latin American Parliamentary Democracy. In: SOBACI, M. Z. (org.). *E-Parliament and ICT-Based Legislation: Concept, Experiences and Lessons*. IGI Global, 2011.

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

WILLIAMSON, A. *MPs Online*. Connecting With Constituents. A study into how MPs use digital media to communicate with their constituents. London: Hansard Society, 2009.

WINCKLER, Ingrid. *A construção da participação digital e o papel da tecnologia: o caso da consulta pública você no parlamento no município de São Paulo*. [Tese]. Doutorado em Administração. Universidade Federal da Bahia, 2015.

WRIGHT, S. Politics as usual? Revolution, normalization and a new agenda for online deliberation. *New Media Society*, v. 14, n. 2, p.244–261, 2012.

ZITTEL, Thomas. Digital parliaments and electronic democracy: a comparison between the US House, the Swedish Riksdag and the German Bundestag. In: GIBSON, R.; ROMMELE, A.; WARD, S. *Electronic Democracy: Mobilization, Organization and Participation via new ICTs*. London: Routledge, p. 70-95, 2004.

ANEXO 1 – ENTREVISTA COM MEG HILLIER MP

(Parlamentar integrante da Comissão de Democracia Digital, à época Presidente da *Public Affairs Committee da House of Commons*)

08.02.2016

Pesquisadora: First of all, how was working in the Digital Democracy Commission, with people outside Parliament (citizens, academic people etc.), and how fruitful was to see their perspectives about the Parliament?

Meg Hillier: I think it was very helpful for two main reasons. One – just having people who did not understand how the HoC works and there were limits. If you have got a group of MPs together, you would have a lot of little arguments about what we are allowed to do and what we are not allowed to do and the whole thing had been set up in an unusual way by bringing in outside people. The rules about what was allowed and what was not, were not really interesting to them. They just said “Why cannot we do this?”, there was no reason why we could not discuss it. So it was that outside perspective. The second thing that was really good is, in terms of expertise, we had, you know, a professor, we had the woman who runs Tinder foundation, which is from business, and students. So we had different perspectives, different groups of the community that they work with and should engage with. That was very important. And they had expertise in how to do that well. So their expertise was good, and their being untrammelled by the rules of the HoC were two of the best things. It was fun!

Pesquisadora: You are a very open minded MP about digital openness of the Parliament. However, we know there are always (anywhere) some MPs that do not support that kind of innovation, and it may generate some conflicts. Was there any resistance to the creation of the DDC?

Meg Hillier: The Speaker was very clever. He could have set it up as a very formal process. You should look it up. Something called ‘The Speaker’s commission’ on something. A ‘Speaker’s commission’ takes two maybe three years to run through, you have to do it certain procedural ways, it has to be part of the HoC’s machinery. What he did was he just said I am going set this up, he chose people, and he just set it up. He said “This is the way you are going to do”. And a year later, we had to have done it. So, he broke all the rules and that is partly how it helped to cut through the whole processes of this House. But there are certainly conflicts because there are Members who have done

things the same way all the time for many, many years, who are used to it, so habits are hard to break. Also, there are things that you know better ... So if you have worked here for ten years, you may have a different perspective to if you just arrived. So the Scottish nationalists, one of them wanted to see digital voting from our desks where we can just vote remotely and many other changes. And they say that because their experience from their place that they have worked before is very different but it may not fit the physical geography or the nature of our business here. So people were nervous about using digital engagement because of the resource implications for their office. So our e-mails are so overloaded, I do not look at my main e-mail account anymore, yes I do it sometimes, but it just absorbs me with lots of letters that I do not need to see today, but I will then have to go through to get past them all. Twitter and other social media have become quite resource intensive if people expect, the expectations of the public are what most Members were concerned about, given that we are pretty good at engaging with people, we go out and knock on doors we talk to people in person all the time and some people do enjoy digital engagement. But even those who have been really pro-active, have recently come back and retreated a bit because people expect so much. So if they tweet you and expect an instant response and expect it to be meaningful within 140 characters, how can you respond? And sometimes you feel a bit silly saying "Please, email me", because then at least I can have a proper detailed conversation. And the other thing about digital engagement is that it has become more automated. People will sign up just to set campaigns and press a button. So MPs here get annoyed that they get a few hundred letters one day in a short time, it really blocks up their inbox. Other things they do not see. Their staff do not like it either and it is not the most effective way of logging in MPs and we know that. So some MPs are back to a bit of a backlash. So when we were doing it, it was less of a backlash when we were doing it, but things got heated up since the election and everything. People were very concerned that they would be expected that they would have to do these things, that they would have to use Twitter, and have to use Facebook. And if they did that, who would do it for them especially when some MPs drive around a lot so they are not able to tweet while they are driving. ... I am on the bus a lot or on my bike so I do not tweet so much. People felt the resourcing was going to be very difficult and the expectation of members of the public ... I am not sure we have overcome that yet. But I think that the House thinks that it will help because the tools will be there for those who want to do it. And in the

end we have got 650 Members of Parliament who all work in different ways and that is the challenge. There is no one way of doing things.

Pesquisadora: Yes, especially the old ones, they prefer to see things the traditional way.

Meg Hillier: Yes, and the main conflict I think is generally people are concerned about the over-demand and over-expectation. Some people send e-mails and say “Why haven’t you responded to my email?” If you wrote to your bank you would not normally expect an email back that quickly. But sometimes people expect a lot from MPs. MPs would appreciate that. A lot of colleagues are quite hammered by it so when they are getting that constant “Why haven’t you responded?! Why haven’t you responded?!” they feel quite personally responsible. That they can’t possibly meet those expectations. So a lot of MPs just will not look at their email accounts for that reason.

Pesquisadora: Yes, and especially if they are like you that use everything, like Twitter, so people expect more.

Meg Hillier: Yes, so people worry that the more you do it, the more people will expect, that is why I am now going through that because Twitter has gone ...

Pesquisadora: How has the HoC received the recommendations in the DDC report?

Meg Hillier: Mostly, as far as they noticed it, most of it was working as usual for HoC internally. So once the staff got the picture then they recruited a lot of new people to do this, that have got a completely different outlook, that is not really the problem. The bit that you notice we had quite a lot of debate about was whether we vote and how we vote. The bit that only Members do was the bit that Members were most concerned about. So really and frankly, if in the end we do not change that and we change everything else, that is probably not the worst outcome. But all the other things are changing anyway. People will begin to appreciate it so the digital chamber, some MPs do not want to engage. So I think if I had to do that for my Wednesday debate, I would find it hard to fit it in. That is part of the reason people do not want to engage. Once people get used to it they will think “That’ is useful. I will use that.” If they think it is useful they will use it. The voting is going to be an interesting one. It is a big culture change. Even things like ‘can you change your vote when you have voted?’ When the guy said that ... that will upset a lot of people here. The danger with those ones, people know so much about it and it is so personal to them that they will come up with six different options and

nothing will get through. So we have to be very careful about how we get that through with enough support to get through and sell it and install whatever system we go for. If we ask a simple question we get a simple rejection. So we have to be careful about that but that and how people digitally engage were the only two really, that caused debate among MPs. With the rest of it, for most people, if they noticed what was going on, they probably thought it would be helpful or they would ignore it. There will be some who will ignore it. I do not think there are any now but still there are a few MPs who dictate. I used to dictate actually when I first arrived here and actually that is quicker for me, using a Dictaphone, but it is not quicker for the staff, otherwise I have to sit at my desk for hours typing. I finish at seven and a half, it is not much fun.

Pesquisadora: What are your expectations about the digital projects which are being developed into the Houses, as the actions of the Parliamentary Digital Service, and the Parliament Outreach Services?

Meg Hillier: I think it is a really good work in progress. I think the challenge is to make sure that those people know they are supported and that there is a proper discussion about the resources they need to do it. At some point there will have to be an evaluation about what is working best and where time is best spent. But some of the things around open data and providing things in plain English, just have to be modern ways of working like any modern institution. You know, banks have had to put their information about financial issues in claims in plain English so it is about time Parliament did that. Banks are one example, but and other institutions that deal with the public a lot have had requirements put upon them. So I think that what I have heard today maybe quite optimistic but I do not think it necessarily needs to cost money. It will cost money but the benefit in opening up democracy is a big prize. But what worries me is that the people round the tables sound very like each other, and they were speaking to each other, and one of them did say “We are talking to the same few people” and 135,000 followers on Twitter is not many, some of my colleagues have 10 million. Now. 135,000 gauged people is fine but we are a population of some 60, 70 million people in this country so now you know it is not many. So that is the challenge, the basic building bricks are there, what they now need to do is to be able to ramp up the volume but also maintain the quality of the impact and that is going to be the challenge. It was a difficult talk that we set people but they are doing the technical stuff pretty well. So in the evaluation by Manchester University, we want to see what is happening there. That will be interesting.

Maybe you could do an evaluation. But that will be interesting to see how many people they are reaching and how they ramp that up. And also, are they reaching lobbyists who are already paid to lobby Parliament? Or are they reaching people involved in political parties or are politically active? Or are they reaching my constituents living on estates in Hackney who may think that they do not want to know about politics but they want to know about the problems in their street, they want to know about why the streetlights are not on. And actually if they listened in to what is going on in Parliament, they might get answers to that. So I am optimistic but there is a long way to go.

Pesquisadora: What do you think about the financial investment of the HoC in digital initiatives?

Meg Hillier: In some ways you almost cannot be pragmatic, you have got to watch that they are spending the money well but it is going to cost to put this in place. The spin-off benefits are not going to bring money into the HoC particularly. So the more open data, the more stuff we are giving away for free. But realistically, this is the ‘people’s Parliament’, you cannot start charging for democratic input. There are financial demands from outside Parliament. I do not think anyone is going to be putting big financial demands from outside Parliament, I think Parliament gets it set up well. But hearing that it is going to cost £500,000 to get digital voting in for Members it is quite a lot of money. Maybe there are cheaper ways of doing it. There are examples around the world, but we are in an old building, realistically, it is quite tricky. So that is the only time in my parliamentary career that is not mainly my worry! You have got to make sure it works and someone has got to project manage this so that they do not overspend and so that they get the best value for money obviously but actually you cannot put a price on. If you want to reach people who are not engaged with Parliament, it is going to cost money to set up the infrastructure to do that. But for all the MPs are quite good at going out and talking to their constituents, they do not get the impression. People do not think about me as in Parliament, they think of me as their MP. So they do not really think about what Parliament is doing so I try to tell them about that.

Pesquisadora: I saw one of your discourses in the end of last year about homeless and people who live with about £1300 per year. One of the recommendations of the DDC’s report is to develop some activities involving people who are “socially excluded”. How

do you think the HoC could reach the Parliament in plain English to those people, who probably do not feel represented?

Meg Hillier: That is why I think that third parties' platforms are so important. I sometimes reach those people because they come to my surgeries or I engage with them in other ways, probably not people sleeping on the streets because they are very disengaged from a lot of things. Maybe they have their own issues, like their health and other issues. I do not think our aim was to reach those individuals particularly. But in terms of the wider social exclusion, I think it is important that we have both digital and non-digital opportunities. ... For example, I work with advocacy groups like Mind, which works with people with mental health problems. There is a local branch in my area. It is a national charity. And if I wanted to engage with people, as I have done in the past and say "Can you find me some of your clients who would talk to me about this bill going through parliament?" And then I would listen to them and tell that what I can maybe do to get their points of view across in Parliament. And then try to tell them afterwards what I have done with their points of view and how I helped them a lot. But the challenge is, the biggest challenge of all digital democracy, is not the digital bit, which is technically possible. It is the way this place works. The Government, the Executive, controls pretty much everything that goes on in Parliament. We have had changes in the Petitions Committee, the Backbench Business Committee but they are small changes, actually very big changes for this place, but relatively small. If the Government does not want to do something it does not happen. The Government ... sets legislation so when the Government introduces a bill to the House, at that point it is almost too late to do anything about it, you can change it a bit. But you have to have a rebellion on the Government's side or a minister who sees an obvious mistake that they have got to correct. But the Government will stick with its agenda, push it through regardless and even if it has changed or pushed back in Parliament, they will probably impose it anyway, most of the time. So we are in danger of raising expectations of people, so: "Come and talk to me about this bill that is before Parliament now." When actually ... I am saying "Can I really change it?" The key thing is to try and get people involved in discussions about policy earlier on. That is harder because it is more or less in the hands of the Government. So that is the biggest challenge: that Government sets out what happens in Parliament, well the important stuff.

Pesquisadora: As Lord Philip Norton (2013) says, in UK parliamentary system, Parliament is weaker than Government in the Legislative construction. So, opening participation to citizens could be a way of trying to legitimize and make Parliament stronger in that process?

Meg Hillier: I think the digital chamber is one of the most exciting things because to have a thousand more knowledgeable people engaging digitally before a debate, it does not sound like a big number, but it is a lot really actually because they probably know what they are talking about more than others. Especially with modern media, modern social media, the power of people's voices is quite powerful. So Twitter campaigns can lead to results sometimes I think perverse results and that is one of the challenges: how do you get back and explain to people why you are or not doing something? There are some interesting third party platforms where you can ask a simple question but you are able to write back a complex answer. ... They just do not know, it is not that they are angry, it is just that they write a question because they do not know the answer and when you explain they say "Oh, right, that is a bit more complicated than I thought". But that also relies a lot on MPs to be experts on so many subjects. And that is a bit of a challenge really. The Petitions Committee, the cyberchamber, the Backbench Business Committee, they are things in the last five years that changed Parliament. The Petitions Committee has only been going since last summer and look what it has achieved already. Doing enquiries. And the chair was told "You cannot have hearing that is not what you are here for" That is really for us to decide, isn't it? And she decided that they would have hearings where nowhere else in Parliament where they looking at it, they felt it deserved some insight. And they have done their hearing. And they will come up with recommendations which I think, knowing the chair, will be thoughtful and well-considered and the Government will then have to think about what it does about that because it came from the public. And in the end we are all here to serve the public. You cannot "look, I am the politician" and say "I don't know what you are talking about" to someone. You have to listen to the public perspective. So I think the all of these digital engagement things will legitimise Parliament because people will then see what we are doing. The challenge will then be to make sure Government is more transparent. There is a lot of talk about making Government more transparent but that is still very opaque. There are a lot of decisions made in rooms like this, one-to-one conversations and you cannot follow that bit which is where the real decisions are made.

Pesquisadora: Yes, the ‘kitchen of politics’...

Meg Hillier: If you are a Minister, getting the bill through Parliament is your job. If you do not do that you are not a good minister. You can adjust it, and make changes to make sure you get it through, but your job is ultimately to get the bill to me and act upon. And really you do not really care about changing it. So it is the earlier conversations and that is much harder to crack. But sometimes these backbench debates can have discussions about things that is before a bill comes forward so maybe in time we will get there. But you have got a lot of ambitious people in Parliament and they cannot all be ministers so they are going to want to make Parliament work better. So this Speaker could have done more than any of his predecessors by putting the House first. And of course, if the Speaker being elected does not put the House first then they do not get re-elected.

By the way, what you are doing in Brazil is amazing, it sets us a great example.

Pesquisadora: We have good staff, but we do not have this dialogue with our Speaker.

Meg Hillier: You see, our Speaker came in on a modernising ticket and I came back from maternity leave to vote for him. As he says “I’m Marmite.” (You know the British spread?). You either love Marmite or you hate it. So he will say something and he will say it very genuinely and a lot of people will say “Yes. Yes. Yes” and a lot of other people will say “Oh no. No. No.”. So he knows that about himself. So he is under no illusions. But there were even people who perhaps found him annoying in some ways or did not like everything he said felt he was the person to drive through change. He does it in a way that is quite sometimes unorthodox like setting up the Commission – He just said “I am the Speaker and I am setting it up. It is going to do something.” A lot of the House start wanting to do more. Are you talking to other MPs?

Pesquisadora: Not now, because I intended to talk to you from the Digital Democracy Commission to see your views, to some people from Parliamentary Digital Service and the Outreach Services.

Meg Hillier: There is quite a range of views among MPs about some of these things but they will all want to talk about digital voting. And there are quite interesting views about Twitter. There has been some research on Twitter showing there has been a move from orality to written which is why it has got more aggressive. So emails come in very

often with a very demanding tone: “I want you to represent my views! You must vote this way” or “Turn up to this meeting!” The tone has changed since 10 years ago. And Twitter is getting more like that now. I tweeted something the other day and I got hateful stuff. All I said was “It is vital to wear high visibility clothing when you are cycling” and the hatred I got! ... So I just tweeted back “Speaking as a mother, I think my children should be visible when they are riding their bike on London streets.” So then I got double abuse for the fact that I let my children ride their bikes in London and that I thought that it was going to help that they were visible. I have got my 16 year-old cycling in the dark in the rain wearing black that was all I was saying really. Anyway, I got quite cross and I had engaged for the first time in a long time and I thought I am not going to do that again it has put me right. Lots of other people have those experiences. Others have had anti-Semitic threats, death threats, nasty stuff saying we wish you were dying of cancer, those sort of things. Women get sexist stuff. So now if you get that, it is just social media, it only works really if you are doing it yourself. My office now just sends out an attachment or something but I do not do it so much because it is not meaningful engagement. Whereas on a doorstep or in a meeting, I am talking to people all around and it is much better.

Pesquisadora: And besides everything you are the Chair of the Public Affairs Committee, and you have more to do.

Meg Hillier: Well actually, that is the thing, in the committee ... you have to have time. My girlfriends, who are my age, two are teachers, one is a civil servant and one is a lawyer, and they say “Twitter, how does anyone have time to do that?! Aren’t you working?” In their world, you cannot tweet because you are working, you have just got to do your work. So there is a small group of people who are on Twitter the whole time. When I say ‘small’, in my area it is quite a large number of people, but there are lots of people who are not as well. And they are not on smartphones and their access to the internet is in the library one hour a day, if they are lucky. And that is the people you have got to reach too. So the doorstep stuff is really important. But I am one MP, I cannot be on doorsteps every week. I sometimes am doing two or three weekends a month and I meet a handful of people. They know I am there but I meet maybe on a very busy one, it might be 15 people. That is quite a lot of my time, two hours to meet 15 people. So I believe in the principle that I am available, so hence I do embrace social media although it’s been a bit challenging on which is the best platform. Because

Twitter has a certain limit and people to talk to each other. Facebook is probably where I need to go. But there are other new ones coming through. ... And this is what makes members anxious, if it is Twitter today, what about tomorrow? Will I be expected to do all of these things? How can I? That's a fair point. How do we engage? There is no easy answer actually to do it well. I have met MPs from all around the world who respond to all their tweets personally. I have a family, a little bit of a life outside.

ANEXO 2 – ENTREVISTA COM EDWARD WOOD

(Secretário da Comissão de Democracia Digital e atual Diretor de Pesquisa, Estratégia e Implementação do *Public Information and Engagement Services*)

29.01.2016

Pesquisadora: When the works began, were there any difficulties with the House of Commons (HoC), I mean “politics”?

Edward Wood: I think when the Speaker decided to set up the Digital Democracy Commission, it was not a procedure, it was not in our standing orders so there was no blessing for it. There was a procedure called the Speakers’ Conference and that has been used a few times. I think once in this century and once a few times in the previous century. So that is a mechanism that involves the Government and Parliament and the Government sets up an enquiry that the speaker is a chair of. So that is a formal recognised procedure whereas this one was just made up. So when we started we did not have any rules to follow, we just thought about what would be a good way of running this and how is it best going to work. I think probably, people who worked as senior managers of the Parliamentary service, they wanted to support the speaker in doing the Digital Democracy Commission perhaps they did not know if it was a good idea or not. But they thought that they need to support him because this is what he has decided to do. He had brought in someone called Justine McGuinness, who was his media advisor at that time and a lot of people here found it very difficult to work with her. So my boss at the time, John Pullinger, he asked one of my colleagues to be the secretary of the DDC but immediately him and Justine could not work together. So eventually Adam decided that he could not do that anymore and John asked me to step in and take Adam’s place because I can work with a broad range of people, I get on with people. So my job I guess was to make a good relationship with Justine and therefore make the team run smoothly because nothing had happened during these six weeks of internal discussions. So I think also the other thing that was important was that. There are perhaps two reasons why the Speaker wanted to set this up. Once, it is because he believed that parliament would be reformed and this was a way to suggest reforms that could be beneficial. Perhaps another reason was that it was perhaps a publicity exercise that could give attention to him. That motivation is quite risky because if you do something that does not have any substance then people question it. People say “Well, what have you got to show for this? There is no substance there.” So, I knew that we

needed to have something that was credible, that people and experts would look at and not criticise. And the newspapers, the newspapers love to print bad stories about the speaker so we knew that we had to have something we could defend against the newspapers. And not be a big story in itself. So, I suppose that meant that the group of people we put together to be commissioners had to be well-respected and had to work well as a group so that they could agree decisions and make progress. Also, when we were starting off we did not know how much time speaker Bercow would have to dedicate to the Commission. He is obviously very busy. It is a shame that he cannot see you but I understand why that is, because he has to say no most of the time and say yes occasionally to any requests for meetings. So we knew that we would have to almost be making decisions on his behalf and to select recommendations and ideas to explore that would be well-received by him. But at the same time he acknowledged that he is not an expert in this field. He often describes his children growing up and how they inhabit a different universe from him because technology is just part of the way that kids understand the world now. But for people of his age and my age, it is something that is superimposed on in view of reality. So it is a very different way of thinking. So I suppose those are some of the things that we had to make sure were looked after and that went well. We also wanted to work in a very open way so that people would understand what we were proposing from very early on and that people could challenge it or interact with it. So the first couple of meetings we held were not held in public. They were held in the Speaker's apartments which are just directly over there. And then we decided that it would be much better if we moved into a room in this building here where the cameras are all set up and we can live webcast it so that people can watch and also members of the public can come and sit in the room with us and watch what is going on. I suppose that the two different modes which fed into how we organised it. I mentioned on the phone¹⁶⁰ that Justine's expertise and Justine's insight was to try and run the Commission like a campaign. She had campaigning expertise and she was very brilliant in that area of making sure that we maximise the outside impact. Then the model for inside parliament that we drew on was the select committee model. Select committees decide on what they're going to investigate. They devise a list of questions then they ask for people to send them written responses and written evidence (you probably know all this). Then they have a series of meetings in which they invite expert

¹⁶⁰ The interviewee and I had a previous conversation by Skype before the face to face interview.

witnesses to come and talk and answer questions. Sometimes those questions can be very hostile. For example, when we have invited people like Google and Amazon to come and talk about their tax affairs: The woman who was in charge of the committee that looked after those things was very aggressive to them and really made them sweat when they came in. But we did not want that sort of approach. We wanted it to be very much more intellectual enquiry rather than scoring political points. And we wanted to find out best practices and people's ideas of what would work well for parliament and what Parliament should do. So I suppose bringing together the idea of the campaign with the idea of the select committee we found a model that worked quite well. But, we also felt that the formal meetings that we were having here were not going to be enough in themselves because people whose voices are not normally heard by parliament are not going to respond well to having to come in and to sit in a room and be very quiet. It would be quite an intimidating atmosphere. Even though we ran the meetings in a less formal way, we allowed people to use their phones and use social media which is not normally allowed in the committee but even so it is quite a formal setting. So we knew we needed to visit people where they lived rather than expecting them to come to us and we needed to have different sorts of meetings. So in addition to those committee type meetings we also had the events, we called them 'round tables'. The good thing about that was that there was no set rule about how that worked. You could do whatever seemed the best approach in the circumstances so sometimes you would have just a simple meeting with speeches and then questions and sometimes we would have more interactive sessions. So you would split up into groups and use flip charts, nothing very revolutionary but it was a lot more informal than a committee. So I suppose that is how we went about setting the thing up.

Pesquisadora: After those round tables, all the work of the DDC, seeing the dynamics of the House of Commons, what can you say that has changed about the online services?

Edward Wood: I think over the past ten years there has been a very slow transition in Parliament towards what you might describe as a digital first approach. But I would say the Commission happened at a time when people were really starting to understand what the digital approach was. So I think until quite recently in Parliament, when we designed some IT to support a Parliamentary process, people still had in their minds that for example, the outcome would be a report that would be captured on paper and then we will kind of take a copy of the report and put it online. So it was a paper-based

process but it was just a different way of producing the output. After a long time of making the arguments and trying to demonstrate how it would be better, people in the procedural services starting to understand the potential of truly adopting a digital first approach. So that we can be much more responsive to our customers who are MPs but also to the public as well. Because you can create information and if you do it in a way that is well-structured then you can chop it up, use it in different ways, repurpose it. So I think that understanding was coming just at the time that the Digital Democracy Commission was working. Then to see all of the recommendations set out like this, I think it made a lot of sense to people. So that is now how our digital services are being developed.

So I think a good example would be the software we are developing for legislation and I think I might have mentioned that when we talked before. Legislation in the Commonwealth model is developed and drafted by Government and then it goes to Parliament to be considered, amended, approved and then in bicameral System that we have here it goes through one house then it goes to another house and it goes to the first house to approve again, then it goes backwards and forwards between the two houses, we call it 'ping-pong.' So it is a very complicated process. Then when it has finished so that both houses have agreed it. It then goes back to Government which is the publisher of legislation. Previously our process was obviously created digitally but the latest version of the bill would be going between paper and digital multiple times, very inefficient. It also meant that it did not maximise the opportunities for people to interact with it. Now about ten years ago there was a campaign run by Mysociety called 'Free our bills'. They wanted parliament to produce the digital output from bills in a machine-readable format and at that time then the senior management in the digital service resisted to this campaign. I supported it and my boss supported it but we were overruled at that time. But now this legislation project will give us that. It will be an end-to-end process and the software will be developed jointly with Government and Parliament so that you can use the same system to go end-to-end and you can produce multiple outputs. And you can alert people, for example, that there is an amendment in a bill they want to follow and they can maybe comment on it online. So it gives you much more possibility for involving people. So approval was being sought for this project just around the time that the digital democracy was meeting and I think that we helped to make it clear that this was the way that we wanted to work now. So I think there were other examples of similar IT projects. The commission understood that open data was a

good model for underpinning all of this. Because you understand our commitment to make data available then you also get the benefits for your own organisation because it is much easier to use the data again internally.

Pesquisadora: We try to provide technicians in Brazil. We have some *wiki* tools to make people get involved with the law construction. They make comments on the laws. But it is a bit complicated when it goes to the Houses.

Edward Wood: The other thing where the commissioners made an impact is that we were able to give a lot of evidence from our discussions with people. That they found Parliament a very off-putting place and intimidating place and that the language used in parliament was a big contributor to that. Now, in 1997 or 1998 the Tony Blair Government set up a committee in Parliament called the Modernisation Committee and that was responsible for modernising many of the procedures in parliament that were seen as old fashioned. I think it made a certain amount of progress but other progress was resisted. So many years later now that the DDC returned to this issue of language and communication, people started to understand a bit more why it was important. I think in the old days, people tended to be instinctively either for or against modernisation. The people who were against modernisation just thought it was the career politicians in their shiny suits and their special advisors and they just liked everything to be modern and fresh. They didn't really understand why people were doing it. And it is about communication, it is about connecting with people so I think the DDC has been very good with helping people within Parliament to understand that. Also if you are using difficult language, maybe if people really make an effort they can understand it. But it is very difficult for them to respond. If they do not feel they have to use this language when they respond so they can explain and talk naturally, then you are going to get a more genuine and sincere response.

Pesquisadora: You also had MPs round tables on 15th July 2014. How the event was and what could you see about what parliamentarians thought about Digital Democracy projects?

Edward Wood: Well, I suppose, the main two reasons we hold those forums were: One, to understand what is important to MPs. It is very difficult to generalise of course, we have many MPs and they are all a little bit different. But also I suppose there was a political or change management element in what we were doing. We wanted to discuss

some ideas with them to see their reaction and perhaps when the ideas emerged from the Commission in a report, they would have got used to the idea and would be less hostile. It was important to know how much support the speaker would have and how much opposition there would be. So to give an example, we talked about the way that votes were recorded. We suggested that smartcards should be used to record votes. Now, nevertheless we still recommended the practice of MPs still getting up from their seat and walking to a corridor to record a vote that would continue. Because we understood that most MPs do like that process of voting. One of the reasons is because they like tradition and another reason is because they meet people who they would not otherwise see. In particular, if you are going through at the same time as a Government Minister, normally if you write to a Government minister's office as an ordinary MP and say I would like to see the minister maybe you might have to wait six months, maybe you will not get to see them at all. So here is a chance every week when you are going through, you have got something that is really important to you, you can see them and say look "In my area we are worried about jobs, schools etc." and it is an opportunity to react. It is quite difficult for the public to understand. They think that MPs are always talking together, so why do they need this extra opportunity? But of course there are hierarchies in Parliament and the members of the government are normally only here when they have to vote or speak, they are not here all the time like most MPs are. You know what Westminster is like with lots of Government departments around Westminster. They are quite close but the Ministers work there and they come into Parliament just to speak or to vote. So it really is an important opportunity. So the MPs round tables were an opportunity for us to test ideas like that out, like would it be acceptable for them to vote with their cards so long as we were not going to take away walking through the lobbies/corridors. So that was why we held those meetings.

Pesquisadora: I have seen on the news two weeks ago that you were making the digital vote.

Edward Wood: Yes. We are using tablets rather than cards because the IT people thought that it would be too expensive to develop the technology to record the votes on cards. I find that hard to believe but maybe it is just a step that we need to take first and then we will go to using cards. Even so, it means we will have a machine-readable result available very quickly. At the moment you have the numbers published immediately and then they are declared in the House of Commons. But the list of names

of who has voted and who has voted for and against was not available until next morning. And quite often journalists would have to go and talk to people and say “Did you vote this way?” Sometimes the MP will tell them and sometimes they will not. But now, it will be on the record straightaway so that is important for accountability. It is good because if you are a citizen voting, it is private but if you have been elected as a representative people need to know how you have represented them.

Pesquisadora: Who managed the Digital Democracy profile on Twitter?

Edward Wood: There are 3 or 4 people who all have access to the account. When the commission was running, two people in the team had the main responsibility but now we all do a little bit when we can. So I think shortly we will be considering whether to close the account because it is now a year since the commission reported. So we still collectively share responsibility for that.

Pesquisadora: So on February 8th you, the DDC, are going to make a summary about everything you did during this year. Will you have a new report that will be available?

Edward Wood: I am not sure. I know that we are hoping to broadcast the event and I expect that there would be some kind of report at the end of that. Maybe not available on February 8th but maybe available shortly after that.

ANEXO 3 – ENTREVISTA COM LUCINDA BLASER

(Coordenadora de *Web do Parliament Outreach Service*)

29.01.2016

Pesquisadora: So first of all in 2006, the parliament put in practice a pilot, which is now the Parliament Outreach Service (POS). Only in 2007 the Administration Committee published a report about a meeting they had, which lists three improvements to do in parliament. One of them was to create outreach programmes. So was this the first step to create the POS?

Lucinda Blaser: I think so, I am not too familiar with the entire background of it. What I have seen, that seems to have been the kick-off point of the parliament outreach. Lots of other institutions were doing that sort of work and it is quite well established so I think they were following the model of successful things they have seen to do with... other parliaments maybe.

Pesquisadora: I would like to know how the *Parliament Outreach Service* is composed, I mean, people who work there, what are their expertises, and how many people you have, approximately.

Lucinda Blaser: There are lots of different types of outreach. I work in the digital outreach team we do things like the social media for House of Commons (HoC) account and “UKParl” outreach accounts, live tweeting, business, the news stories for the website about what is going on in the chamber, supporting information around bills as well as the kind of work I do which is the more targeted, outside of parliament walls forum work engaging in digital spaces where people are already and we do not expect them to come to parliament. And they come to us, we come to them, so we do that kind of work. Then there is the committees outreach work team who do a more event-based or workshop-based outreach sessions. So they will have events all around the country particularly around committees and understanding parliaments and law-making and they will get people from all over the House to talk and there will be a question and answer session. We also have community outreach team who are based in the regions around the country and will do small workshop sessions to help people learn about what parliament is, how they can get involved, why they should vote etc. Basically, we can tailor it to that group’s needs. So they will do that sort of stuff, because they are based in the community they know a lot more about what people want to find out and how to

relate it specifically to them. There is also a kind of learning content team who produces digital resources to tie in with our educational programmes as well as things that I may use on forums or we can spread around the internet to meet peoples' needs. So we have that kind of team as well which fits in everywhere. So within my team there are seven people. In the outreach team there are about five. Regions, probably another five. Learning, another six or seven. So it is quite a big team all doing different jobs. I have forgotten there is also the universities team. Oh, there is another one with three people, which focus particularly with working with universities. They are just like another regional team that will go out to the different universities and say "let's talk about what we need help with ..."

Pesquisadora: What do you think are the main barriers to put new projects in practice in the beginning? How do you work with Parliament itself and other services e.g. the Parliamentary Digital Service?

Lucinda Blaser: I think from my own experience, I think it is about who you know. Because there is quite a lot of us, you cannot meet everyone. And there is a lot of teams, I think sometimes if you do not know the right person to contact then you do not get it done. Or you spend a lot of time finding the right person to talk to. Perhaps the person does not know, just go down the desk. That is one of the issues I find. The longer I work here the more people I get to meet or the meetings, those barriers are slowly shrinking. We are trying out new creative things via technology, resources in terms of hardware and software. Potentially a big issue for us, the reservations for us like should we be on Snapchat or Whatsapp? We are trying to reach out to new audiences but actually should Parliament be on that channel? We need to consider that as a holistic approach across the House in order to be presenting the right thing to the public. So there needs to be a lot of discussion and time spent in looking at that before we do anything. And rightly so I think. So we are constantly challenged by the fact that we can but we cannot really spend a lot of money on buying new software but that might help us try out different things, so that is a challenge or consideration. So I might have my own device is that suitable to use? I might try it out on my own personal things, I might try it out with my name. Do I want to be using this in this way? Should we be using Periscope (I have never used Periscope in my life) or whatever? So that is an interesting challenge. I think a lot of people expect people to engage with us in our site in our areas and for me it is a big thing. So no, people are not coming to us. We want to meet new audiences' and

meet their needs but we cannot constantly expect them to come through to our site or our resources or wherever we are. We should kind of be having conversations out in their spaces that they feel friendly with or that they feel confident in talking to rather than the House of Commons, and that perceived idea of what we are and what we represent and it is not true, but there is that perception and it is a big barrier in terms of overcoming external ideas of what we do.

Pesquisadora: It is a challenge because when you use for example, digital tools, people can think they are not included on this, that you are making something for the young people but not to the older people. It is interesting. So regarding younger and older people, how do you treat them in your meetings?

Lucinda Blaser: We just want to engage with the public no matter what age they are, or what their skill set is. How can we best meet their needs? I think we are trying harder and harder to do that and understanding our audience profile. What devices do they have? What level of political interest do they have? I know we have spent a lot of time really looking into who those people really are, talking to external partners like ok “We work with you on these projects. You have got a better understanding, you spend more time with these people than we do. Help us to understand what they need and how they communicate.” We have changed the look of some of our physical resources, our leaflets, to break down barriers that way. We might have had this more formal style before. Now it is friendlier and welcoming. The language is different. We are trying very hard to go out and try different things and see what works and evaluate that.

Pesquisadora: Do you have investments in this project? How is the investment of the parliament in your service?

Lucinda Blaser: Well I have got hired so they have got a big investment in it. I think right from the top strategy about what we are doing there is: we need to engage with the public. We need to break down barriers, we need to stop the jargon. It’s all filtering down to engaging people where they want to engage.

Pesquisadora: And do you have a good dialogue with the parliamentarians?

Lucinda Blaser: Yes, I suppose so. It depends what we want from them really. If it is about promoting the business, they are more than happy to supply us with information about why they’ve proposed a debate. We are trialling digital debates at the moment.

Cyber chamber is mentioned in a Digital Democracy report. I renamed it? They are more than happy to try out things with us and gauge feedback as to how the process is working which is great. And they kind of get kudos from it e.g. “I am the first person to try out a digital debate” and they will mention that in the chamber and brag to each other and one-upmanship, because they seem to be engaging with us in different ways and they want this.

Pesquisadora: You have the role of reaching parliament. How is the contrary process: the process to bring what people say into parliament?

Lucinda Blaser: So going out we have requirements about what we expect from people to accept as formal evidence and that is probably another barrier that I should have mentioned. What we expect as evidence that we can use in reports and hold to account the government and other things. A lot of the work that we do is actually promoting an enquiry and saying “Can you feedback to us in this formal way? Here is the description: 3000-word essay with numbered paragraphs and footnotes and whatnot.” Or you can supply evidence to us in an informal way but it will not be included in the report but then this comment thread on our side or forum or tweets, or sending us pictures. So I think we need to work a lot harder on how we accept evidence from people in the future and allow it to be formal and allow it to influence a committee report. Or even how we describe that we want evidence in terms of that 3000-word essay in Word document with numbered paragraphs, that’s quite intimidating to people. So are we putting people off? The answer is definitely yes. But we need to look at that harder and say, right, we are going to accept different types of material and use that within our reports. So that kind of committee aspect, the formalisation of evidence is probably a big challenge for us. But informal evidence, we’re trying a lot more different things in terms of forums and videos and photos, so that is great. In terms of feeding into debates that is something that parliament is trying to do a lot more of: getting people engaged ahead of the debate to input their stories and their feelings and thoughts and their questions to inform debates. And it is something I think we are doing a lot more on and I think we are doing a lot better at. Because there is not that formal informal evidence division. It is just having a conversation as a human, one-to-one and being able to know that. Actually, I am being heard by the right people and I can see that being used within the debate itself. It is being used which is great.

Pesquisadora: Yes, when people feel near to parliament and feel that they know what parliament does, it is...

Lucinda Blaser: It is opening up the process which is what we are trying to do. Write your submitting evidence here. This is what is then going to happen to it and then here is the report at the end. We have got to open it up a bit more, to give them evidence and that is the end of the conversation, goodbye. It is completing that circle.

Pesquisadora: You have to give a kind of accountability of your work.

Lucinda Blaser: Exactly. This is how we have used it. You can look at it and have access to that report as well ...

Pesquisadora: Do you also work with the promotional hashtags on social network sites e.g. on Twitter? For example how do you work on e.g. the Prime Minister's Questions (PMQ) when you put hashtags, how do you bring to parliament the contributions? Do you make a report?

Lucinda Blaser: So PMQ is very different so it is very much live tweeting, us broadcasting it, that is it. Unless someone asks us to address a direct question about what is going on, we do not really gauge what other people say. If we're having a digital debate which is very much on this hashtag, we are having a conversation about, the one next week is on funding investment in cycling. We are very much monitoring that hashtag and seeing what people's comments are, bringing the MPs to that hashtag because we are running and facilitating that conversation. And then, depending on what it is going to be used for, we will either extract all those tweets and the petitions committee will write it up into a document if it is for them. Do a summary for us or if we are working with an external partner, such as we did with 'We Nurses' and the contracts and conditions in the NHS¹⁶¹ debate we did with them, they will write it up and make it into a coherent document that we can then share with MPs participating in that debate. But we will always include it in the debate pack so that anyone, MPs, press, who looks at that debate pack can see it. If there was a conversation being held on this topic by the public, this is what they have been saying, I can have a look at that. We will also try and create a Storify as well, it is easy quick top-level to share as well. Both are

¹⁶¹ National Health Service.

backed via social media for anyone as well as the MPs and if you have not had enough notice, through the debate packs as well.

Pesquisadora: I saw a PMQ with Mr. Corbyn asking something that somebody had asked through the hashtags to give to David Cameron...

Lucinda Blaser: No, it is very different with the MPs and PMQs so if it is related particularly to the House the debate will be written. He might be doing that on his own Twitter channeling people into practical things. That is slightly removed. But he has continued to do that e.g. Joe Bloggs has written in from “X” place and they are asking this. And although people may knock it within the chamber or where else. Actually to that person, “My question has been answered, I feel very valued”. We have to see if they are going to be increasingly publicly engaged and it is not just about the mass numbers of people that might touch. That is one person with deep engagement there, and actually is very valuable. That is something that we need to think about. That is one person who has brought into the process and ... for the better ... and that’s a great thing.

Pesquisadora: About the DDC report, I want to know if you are in charge of any action they put there, because they did five recommendations and suggested 35 actions to do. If yes, what has been done then?

Lucinda Blaser: So I have been working on the Cyber chamber, I lead on that aspect but my team has also been working on the terminology the glossary, we have completely updated as well as the live tweeting from HoC. So digital debates will be reporting back shortly to the digital democracy group about that. Great success in my point of view. The last one we did, we started out small and we did an iterative process. Started on the “UK Parl” outreach account which is kind of trial account and I save ... and see how things work before we rolled it out to the big HoC account where everyone’s watching and it is more formal. So we ran nine of those, great success so that is now taking place on the HoC accounts. And the last one we did during the Twitter chat itself reached 2.6 million Twitter accounts with over 1000 people contributing which is fantastic and a huge number of people then came to watch the debate lobby their MP, read the debate pack, that sort of thing. So that is fantastic. The glossary we are completely rewording to make it less ‘jargony’ so hopefully that will help explain things that are going on. We can link to it a lot better and use it ourselves within infographics that we are sharing out through social media or elsewhere and what

we are linking to, so will hopefully explain the process a lot better. And live tweeting. You can see we now live tweet PMQs. Again we trialled that piece-meal, bit by bit. So we built on it too see how the process worked and changed that to make sure that we were doing the best process possible. I am actually testing what people wanted and put out a survey to see actually is this meeting your needs or not, how can we change it? So we are listening to the public, evaluating it as we go along and we have increased the number, now we do however many days that they are sitting a week of live tweeting. And again we will evaluate that later down the line to see how much Again the huge reception to it has been found very useful. People want that from us as well as the more informative what does this mean kind of content from the HoC.

Pesquisadora: So in this did you work together with the Parliamentary Digital Service?

Lucinda Blaser: All of that was in confrontation with them but I would not say that it directly affected our work. They have experience doing over things so we will ask for advice and tell them that we are doing this sort of thing. We do mix a lot, we know each other and a lot of people move teams a lot so they may have been in digital service and now they are in our team and we have good relationships.

Pesquisadora: I was talking to Tracy [Green] and we were talking about how the Parliamentary Digital Service concentrates everything (information, transparency, participation). She thinks it is a very positive thing.

Lucinda Blaser: Yes, particularly in an informal way just a quick question. And you do not have to set up this formal meeting to get ... this discussion, it is just “Yes, I have got an idea, what do you think? Shoot me down if you want”. That is good.

Pesquisadora: How do you think these kind of projects that you do e.g. Round tables, live tweeting etc. can improve democracy or in what way possibly can they effect the representation?

Lucinda Blaser: I think it will really help because, what I have found out from my work so far is that there are people out there who do not know that they can contact their MP, they think they can only contact them at general election time and that is it. It may sound silly but there are people who do not know their basic rights in contacting MPs and having their say. They think it is all about politics and they are not interested in politics. I am coming to you to talk about cycling “So let’s have a conversation about

the particular things that you like about cycling, what bothers you? Oh that is really interesting did you know there is an enquiry/debate over here about cycling and the MP wants to find out more and have real life stories to go into that, so let's just have that conversation and get you to input into that. So that really helps diversify people who will be participating in these things be it an enquiry or debate. Increasingly we are seeing people come down to watch debates who never knew that they could come and watch them and did not know parliament was open to the public so just from that being able to talk to an MP, have their say, come into this building, they are kind of building up this idea that actually the whole political process is open I can do more with this. They sort of become our community champions, our subject topic champions who then tell others in their own way "I have been down to Parliament! I have been heard!" And they will communicate it through their blogs and other channels and they will pass on that message and hopefully convince others that you can have your say, you can get involved, it does have an effect, let's all look at it together, "I am being heard" which is fantastic. So we are opening up the process to be a lot more ... to people whereas before they were not interested in that way. Because that would involve them to come to our site to find out a bit more ... Sadly that was me as well. But I am interested in this topic but I am not going to ... But I am helping them to find out and be involved in that way and grabbing that angle that they are interested in and showing them "Right, let's follow the process through." I think it will really help democracy in the long run and the longer that we do it, the more people find out about it and start discussing the work that we are doing and seeing that it is open and they will want to get involved. So you will never know, by the next general election it may have an effect.

Pesquisadora: I have seen that people in UK have some difficulties to understand the difference between Parliament and Government. So your work is really important to help people to know the difference.

Lucinda Blaser: Exactly. So a while ago there was a debate on the legalisation of cannabis. It was a Westminster Hall debate. And I was monitoring forums that I participate on. Seeing people discussing this debate, really passionate e.g. "It is going to become legal!". They have a set of expectations from this debate and I went into those conversations and said "fantastic that you are passionate about this topic, lobby your MP, get involved". But this is a Westminster Hall debate. This means "xyz". So you are kind of managing their expectations so "Oh I totally understand now, I see the

difference between a HoC-Government bill debate and a Westminster Hall debate and what it means". We gave them the process so if you want to get the law changed these are the steps that you need to take, you need to lobby your MP, to amend the bill, you need to sign a petition, these are your steps forward to get involved. And you saw the nature of that conversation in that forum for change from "Yes, change the law, it is going to be a vote by the MPs and were all going to be having ..." to "Ok right, this is not going to change the law now let's talk about that, let's see how we make it change the law". So I think that was a really important step for us. And people were shocked to see us taking part in a conversation about drugs. So again, taking part in those conversations "Why is the HoC having a conversation about drugs?" We are having a conversation about the parliamentary process with you.

Pesquisadora: How can you evaluate your work today and what do you think you have to do to go further?

Lucinda Blaser: So to evaluate it we look at the number of engagements that we have, the number of people who use the Twitter replying to us retweeting us, link-clicking going through to wherever we are linking to. Because of the nature of the work, we are telling people that this business is going on, we kind of have to monitor round the conversation as well, so we will tell people "Did you know this debate was going on?" and they will say "No, no idea." But then they will go away from our tweet and start having this whole conversation with their own community. The way we tweet is hard for us to monitor that traffic away from the hashtag as well. So we look at these communities and get to know them and see how they are having discussions. We become a person to them not just an account. So we see what effect were having on these communities and what discussions they are taking forward. If we are running a discussion for a digital debate, we will look at the type of conversations that people are having. Is it they are learning new ideas, are they building on each other's arguments, are they just promoting it or having their say and feel like they are being heard. So we really look at the type of conversations that are happening and I have an asset framework for that and I will go back after and say this Twitter chat was completely promotional based tweets or it was completely personal opinions and there was not cross-conversation between others. Or yes they have built on each other's ideas, pushed the argument forward or there has been a general discussion and they have learnt new ideas and debated those issues and I can really see. And I will do that on forums as well.

The number of people who have seen the conversation, the number of people who have engaged with it, the types of conversation that they are having. But in that space it is a lot more difficult to see. They may have seen the conversation and gone away and then come back and engaged with them elsewhere. So can I see that there is a spike in, say, committee enquiry and the number of people they have got engaging with their enquiry and they account for them any other way. Is that because we have done something interesting on this forum? See how it all ties together and whether there is an influence. I monitor how other people are spiking with other accounts that we do. Looking at parliament TV, are there rises and falls in that based on what we do. So I look at all the stats for our website and see how people flow through that as well. Is there an increase in outreach services based on some of the work that we do that has been promoted across the House? What else is going on from this experience? So that is really how I come to evaluate it. Going forward I think we need to be even less formal than we are at the moment. We need to be more human in order to have those conversations. Maybe we need to consider about the way we approach social media. A lot of organisations are breaking away from that corporate account and it is now becoming 'Bob at Coca Cola.' It is that human that you can talk to about things about Coca Cola, they start to become the champion about issues Coca Cola is interested in, perhaps. And you are much more willing to engage with that human than you are with a faceless logo. So maybe we try that as a way of going forward for our community engagement and getting people interested in ... "Someone who I can see a face, they look friendly, I can talk to them about it". Like that. There is an idea that maybe we should be on different platforms where other people are engaging. I think we need to be careful about that. Should we be joining a platform for the sake of joining a platform? Who are we trying to reach through those platforms? Actually just because we are on that platform does not necessarily mean that the people we are trying to reach on that platform are going to engage with us. Is it better that we be a more partner-based organisation? You may be more willing to pick another organisation who have that community focus, so a charity of some sort? You will have that conversation about a particular issue with them that you would not be willing to talk to us. Actually should we partner with that charity and have that conversation through them because you trust them and they become our champion. And then let you know that we are here, having that discussion with you. Should we go and join that? So I think we need to be going out more and trying partnerships and working with people that communities are more trusting of. Breaking

down the barriers that way like “Look, we are friends with these guys, we are good! We cannot be bad if we are friends with them”, this sort of approach. So trying out different things about that. Being more creative in the way we do digital I would like to see. So more accessible, it is not just about the online, we need to reach the people who do not do digital in the sense of “I do not have a Twitter account, I do not have a Facebook account.” Just because it is digital it does not mean that you cannot work with a computer or Twitter or whatever, that you cannot engage and have an impact on that. We should look at how we do outreach that way pop-up through something interesting and fun and creative. There was an exhibition I think in the people’s history museum, in Manchester, where they had an exhibition of people who drew their mental health that could be really interesting for a committee enquiry actually. If we ask the community about their state of mental health and then ask them to draw it and to analyse that for an enquiry could be really interesting. Maybe a lot more engaging in terms of trying to promote what we are doing, our outputs and saying right, something beautiful that we have looked at. Here is a creative piece about people’s mental health, I imagine they will probably take that forward. The V&A did an exhibition called Memory Palace where they got everyone to draw a response to a question and then they made the response into an artwork very similar to the general election artwork and amalgamated it. And again, it became this beautiful piece that people could take home in the end perhaps that is a way of engaging with public. It is not all about “I’m going to have this 3000-word essay”. Is it about those creative pieces that actually give some sort of illumination to people’s response in different ways. Is it about allowing people that would not normally engage because they do not feel they have the capability to type out that essay. They are not so good with words, they can draw their response they can do a video. I think we need to do more of that and trying that and breaking down those barriers. That is where I would like it to go. They may hear how people are expressing themselves within chambers in a very formal way and I think they think (this is my opinion) that I have to express myself in such a way as well. But actually no you do not. You be YOU. That is what we want. I tell this to people a lot. Do not worry about the requirements. You be YOU and write what you want to get down and we will see what we can do with that. You express yourself in a way, just express yourself and we will use it how we can.

ANEXO 4 – ENTREVISTA COM TRACY GREEN

(À época, coordenadora da equipe de *Web do Parliamentary Digital Service*)

29.01.2016

Pesquisadora: The Parliamentary Digital Service was renewed in April 2014.

Tracy Green: Yes, that is when it was created. It is a brand new organization. Before we had the PDS we had Parliamentary ICT as a separate team and the web team, which I lead, and intranet services and that was part of the House of Commons. So to create the PDS, they brought those two teams together.

Pesquisadora: So from that moment you had to bring “together the management of all online and ICT services”. Do you think you achieved this goal of managing them? Isn't it so busy just to one sector to have so many functions?

Tracy Green: I think it is a good thing because, previously the parliament ICT was very ICT, it was very much about cables, computer boxes, and it was not so much about the kind of outcomes it could achieve. So I think bringing it together with the web team and refocusing it on digital is a good thing. I mean, now we are right at the beginning of the journey, so we have got so much to achieve. We are only just about developing the strategy now so we have a long way to go but we have some good aspirations there. At the heart of it there are two things: one is about enabling Parliament to make really good use of technology in the way it engages with citizens and in the way it can be more transparent and open about what happens here and why that matters to people and how it can engage with them. But also in terms of building capability, the staff who work here, building up their skills and expertise in digital but also members as well. I feel really strongly that members of Parliament need to get a lot better at using digital technology and understanding the implications of it because with so much legislation going through Parliament has a technical aspect to it. Whether it is to do with privacy, data, or protecting children online from pornography and other stuff. So they really need to understand a certain level of what the implications of the laws they are passing are in that world and I do not necessarily think they do entirely.

Pesquisadora: So you have contact with the MP to give some instructions...

Tracy Green: Yes, we just started to have dialogues.

Pesquisadora: Do you monitor the hashtags on social networking sites e.g. the Prime Minister's questions?

Tracy Green: Yes, there are teams that do that.

Pesquisadora: How do you exchange this experience with the Parliamentarians? And how do you filter the contents?

Tracy Green: One of the main areas we monitor is things like Twitter and hashtags, it is in the Committee area. So, for example, if the Home Affairs Committee is thinking about inquiries, they might monitor hashtags on Twitter to see what people are talking about in that area. Whether it is to do with policing or crime or things like that so the teams there will do some of that. Obviously because they are working for select committees which are members, they pass that route in the operational way that those committees work. I think more broadly than that it is very ad hoc, it is not really formalized at all. From my conversations with MPs, I think quite a lot of them feel very overwhelmed by Twitter. There is so much there that it is really hard to respond to those things as well as having to respond through the other ways like email, or face to face. Some of them have said to me that being 'trolled' on Twitter or being attacked can be quite difficult. There was one MP who was getting really anti-Semitic insults thrown at him and he had to block the person that was doing that. I think they can see that there is a way that they can engage but are worried about. So it is quite difficult. Because you see it quite automatically as a really direct way to engage but then they have got the time constraint and also how do you deal with people who are just going to abuse that opportunity?

Pesquisadora: Do you work together with other projects in Parliament e.g. the Parliament Outreach Service?

Tracy Green: Yes, there is a lot of collaboration. So an additional service we have got a web team. In that team they are looking at the content of the website and they are using social media. They collaborate a lot with the Outreach team which Lucinda is part

of but also the Committee web team (you should probably talk to Miranda Olivier-Wright, she has a team of about 15 people in the committee office in HoC.) There is lots of collaboration between the three groups so the digital service, the committee team and digital outreach. The three teams work pretty well together actually on a lot of social media initiatives and engagements. They (Miranda's team) do a lot of the Committee stuff around social media.

Pesquisadora: How is the composition and specialties of your team? What are their specialities, just IT?

Tracy Green: It is a whole range of things: You have the team looking after the helpdesk and dealing with IT problems as they happen, the team that manages all of the kit that MPs have (desktops, laptops, printers etc.). The people that maintain the network and make sure the Wi-Fi works. Then, you have a team that is focused on all of the project planning and we call that the portfolio team. So they are looking at all of the projects that we are going to be doing next year and the year after and planning around those and making sure that they can resource them. So at any one time we have got a whole range of projects going on. One of the ones that we have been doing over the last year is to redevelop and redesign consoles for the web. So we have just launched a Beta version for the web which is much easier to read, it is a better online product. Then we have got a big digital development team so lots of developers, user researchers, designers, content writers. As part of that team, that is where the social media team comes in. So it is all end-to-end IT but we are trying to move to become a much more digital organisation. Some of the blog that I set up last year, a lot of that has just been me blogging so I am really trying to encourage other people to blog what they do so it gives a bit of an insight into our organisation. But also, other teams in Parliament are also blogging. So you might have seen the Archives team from the House of Lords that look after all of the archives here, they have been blogging about all of the work that they are doing and the different artefacts that they hold. They have been really good actually.

Pesquisadora: Do you have enough investment to start some new projects?

Tracy Green: We have got 300 people it is a sizeable budget and two big areas of parity for us in the coming year are to invest in security and in basic infrastructure as well as recruiting people with skills that we do not have. So we managed to secure extra investment to do that. So I think in comparison to lots of other public sector organisations in the UK, I think we have a pretty healthy budget for what we do. But also, I think it is investment to save in other areas because by digitizing a lot of processes and things that we do that have been very print based, we can save Parliament quite a bit of money. So investing in the digital area will save money in other areas.

Pesquisadora: I know you know about the Digital Democracy Commission. They have five main recommendations. Are you working on any specific one?

Tracy Green: We are probably working across them but different bits within each of those five. There are five high-level recommendations (e.g.) but within that there are lots of other actions. We are working on different actions within each of those areas. So a strategy that we have developing at the moment that we're going to publish at the end of March, it is going to happen within that, a commitment to deliver a number of those actions. So we are leading that in so that the DDC recommendations become part of our digital strategy.

Pesquisadora: Are you going to present the actions you are doing in the Digital Democracy Anniversary event?

Tracy Green: I cannot go to that but some of my colleagues are.

Pesquisadora: What do you think is missing in your activities and work that would help you?

Tracy Green: I think we have had a big focus on the digital technology stuff and the practical things that we need to do, whether it is improving security or dealing with particular projects. I think we need to invest more money and thinking around how technology changes the way Parliament works. A lot of that is about organizational change and that kind of transformation. So if the human resources team are going to be operating in a much more digital way, what does that mean for how they're organised,

what does that mean for the jobs that people do and the skills that they need on the team, about their processes and how those processes are going to change. I think we need to invest a lot more time thinking about those things in all of the different teams across parliament. So I am thinking about procedurally, how things can work. Digitalisation is not just about taking the paper and publishing it on the internet. It is much more about changing the way you do things and actually changing culture. I think that is the biggest challenge that we have to face. Like behaviour. You can bring in tools, whether it is Office 365 or some kind of social platform etc. You can bring a tool like that into parliament and say “Hey guys, let’s all collaborate and work in a different way”. But if people are really not used to doing that or they feel that they do not have the autonomy to do that e.g. to suddenly start having a conversation in public with one of their colleagues about something, then they will not use it. So I think we have got a lot more to do to think about how we make that feel ok and actually become a really positive part of how we work here so that it really does improve how things are done. But it is always the bit that is missed out, the engagement side and think about how people work around technology and digital and not just the kit.

Pesquisadora: And you also need them to approve some laws, to improve your work...

Tracy Green: Yes, exactly. How law is made would be transformed in a digital world. We have been doing it a certain way but digitalized ... so much more opportunities for how that might actually be done. It is thinking about those things. In 20 years, I wonder what it will look like. Will it be as different as we think? It will probably be unrecognizable given the speed of change.

Pesquisadora: How do you think initiatives like the Parliamentary Digital Service can improve democracy?

Tracy Green: I think a big one is by transparency and opening up Parliament so it is visible and much easier to understand. And making people aware of how they can engage and giving them opportunities to do that. But doing it in a way that meets their need where they are. It is almost like disrupting democracy in the way that other industries have been disrupted e.g. the movie industry has been completely disrupted by things like Netflix. The biggest taxi service in the world now is Uber, the biggest hotel

chain in the world is Air Bnb and these have totally disrupted that. I think in terms of how the key pillars of scrutiny, legislation and representation, digital is really going to disrupt those in the next few years. It is about doing that in a way which is transparent, open to citizens and allowing citizens in. It is quite difficult to predict how things will go because I think they are vested interests. It is not that long ago, about 300 years ago, when it was illegal to publish a record of what happened in Parliament. So Mr. Hansard was sent to prison because that was illegal but now we can take that for granted. There are some interesting changes like allowing people to take their mobile phone in the public gallery.

Pesquisadora: It is probably going to be hard, isn't it?

Tracy Green: Yes! I think about people making selfies and saying: "Oh that is Parliament behind me!". I do not know, I am curious about it.

Pesquisadora: There is something I do not understand about it. You have the broadcasting so people can view all the videos so I do not know what the fear of someone having a mobile is about.

Tracy Green: I know. One of the areas we have been looking at is the role of a MP, what that means and how we can support that person to be more effective as an MP. They wear so many different hats in that job: they are there to support their constituents, they have to sit in house, they could be a member of select committee, they are often lobbying about particular interests that they care about, then if they get to be a Minister in the Government then that is even more. So really thinking about how technology can really support them to be more effective in terms of how they work with their constituents. Their time is the premium resource that they have. So it is thinking about ways that the digital culture to get the best out of that time to do all of those different things. I have met with somebody who runs the platform that about 25% of our MPs use called Caseworker MP. They are capturing lots of data in there about the kinds of things that people come to them with and the problems they have e.g. constituents' housing problems. This platform is pretty powerful as it is collecting lots of data showing the MP the trends on what is happening in their area. If they can capture that data they can start to publish information more proactively for their constituents, maybe that means

that fewer people need to come to them face-to-face, then they have more time deal with the much more unique things. There are lots of opportunity round there to really think about how we can help them to be more effective.

Pesquisadora: I imagine that some MPs want this progress but some others have fear. Maybe they are afraid of a direct democracy...

Tracy Green: But I can imagine (in other countries maybe, I do not know if it will happen here), why would you need elected representatives to come a sit in the building? How much more does an MP know than I do about certain things? I mean they cannot be experts in everything. It is an irony of our system actually because obviously you have got the House of Lords and they are not elected which is perhaps not democratic because they are there by privilege. But actually many of the people in the House of Lords have a long career in a particular area and they have real strong expertise in the medical area or in engineering etc., but they come with that expertise much stronger than people the MPs in the House of Commons on average. So the scrutiny that actually happens in the House of Lords can often be much more detailed because those people have that background and expertise. So there is an irony there that they are not elected but can apply better scrutiny. If you have a bill going through about something specific (with strong ethical arguments) e.g. embryology or testing embryos, very specific issues, and we have Members who sit in the House of Lords who have worked in the science sector, the kind of debate that they can have is at such a deeper, granular level than any debate that can happen in the Commons. Unless there are MPs that have been. The trend has been that more politicians are politicians by career, they have never had another career. On the one hand people campaign because it is [House of Lords] not democratic ... but actually I think we need to have that expertise and in the digital area this is where I think this is a big deal. Because so much legislation going through Parliament has a digital or technology aspect to it. Stuff to do with security and the whole terror situation. Terrorists are using social media to target people. When MPs are thinking about legislation do they really understand how those networks work or the kind of things that we need to do? I do not know if they do, but does it matter if they do not? I would hope that they do understand so that the law they make is effective and actually works in a way that people actually want it to. The terrorists certainly know how to use social media and they are using it. [*Inaudible part*].

Pesquisadora: It is interesting to know this about the House of Lords, because for example in Brazil we have to have technicians/specialists to support the MPs because they are politicians.

Tracy Green: They do have those people and they make great use of our library and our library has resource specialists in different areas. I still feel that their own capability should... I know they cannot be experts in everything and I am not saying that they should be experts, but they need to have a baseline of the things they should know which they should all meet. And maybe actually the population at large. Do we all know how to manage our own personal data online? I do not think we do. Then people are vulnerable to fraud etc.

ANEXO 5 – ENTREVISTA COM DEPUTADO RICARDO TRIPOLI

(Integrante da Comissão que discutiu a inauguração do Portal e-Democracia em

2008/2009)

16.03.2017

Pesquisadora: O Portal e-Democracia é uma iniciativa participativa que teve origem em 2009, a partir de uma ideia do setor técnico da Câmara abraçada por alguns parlamentares, como o senhor, e pela Mesa Diretora. Como parlamentar envolvido na criação do portal, como ocorreu, politicamente falando, o processo de instauração dessa iniciativa?

Dep. Ricardo Tripoli: Na época, eu era presidente da Comissão de Ciência, Tecnologia e Comunicação. Por conta disso é que fui inserido nesse processo. Eu apoiei porque era de fundamental importância termos um portal que pudesse dar visibilidade dos trabalhos da Câmara Federal, dar visibilidade a projetos vindos tanto do Executivo, quanto do Judiciário, ou que fosse da lavra dos deputados. Era uma possibilidade de ter amplitude de conhecimento da sociedade sobre eles. Basicamente, foi esse o trabalho. Patrocinamos algumas audiências públicas para que ele fosse expandido à sociedade civil, para que ela pudesse participar, sugerindo, acrescentando, alguma coisa nesse sentido.

Pesquisadora: O Senhor também é envolvido com a questão ambiental e foi um tema importante no início do portal...

Dep. Ricardo Tripoli: Sim, essa é minha área: meio ambiente. A discussão do Código Florestal, que aconteceu no portal, foi um ponto crítico. Eu fui contra a modificação do código florestal da forma que estava posta, fui contrário às mudanças: desde mata ciliar na beira de córregos, rios, até a questão da mudança climática. Enfim, vários temas foram abordados naquele período. A gente verifica hoje o resultado disso na questão da saúde, você tem seca, ou você tem enchente. A mudança do clima vem acontecendo de forma galopante. Se não cuidarmos da sociedade, da preservação das florestas, das terras indígenas, da água, que é o principal produto da sobrevivência humana e é indefinido, pode acabar a qualquer instante... Temos que trabalhar nessa linha da

preservação com sustentabilidade. É nessa linha que nós avançamos bastante e divulgamos nosso trabalho por meio dessa ferramenta [o e-Democracia].

Pesquisadora: Então, para parlamentares que trabalham com esse tipo de causa, essa iniciativa se torna mais importante para o diálogo com a sociedade?

Dep. Ricardo Tripoli: Não só na minha área temática, mas também nas demais, como educação, saúde, segurança, qualquer uma delas. [O Portal] É uma maneira de você poder divulgar suas ideias e receber colaborações da sociedade, com uma série de itens que ela pode direcionar, para que nossas discussões resultem em um produto melhor.

Pesquisadora: Como ocorre a definição de verbas para o desenvolvimento desse tipo de mecanismo dentro da Casa?

Dep. Ricardo Tripoli: Provavelmente, sai do orçamento da Câmara. Você tem verba para a área de divulgação, propaganda, para a TV Câmara, a Rádio Câmara etc. Acredito que sai dessa mesma rubrica, dessa área de divulgação, que agora tem, inclusive, a internet.

Pesquisadora: Como o senhor pensa que esse tipo de projeto pode reforçar a Democracia, ou de que forma essas atividades podem afetar o modo como se dá a representação atualmente?

Dep. Ricardo Tripoli: Acho que ele passa dos parâmetros daquilo que vimos discutindo dentro dos quadros. São cerca de 20 comissões, entre aquelas temáticas e a Comissão de Justiça, a CCJ, que elaboram procedimentos todos os dias. Além da elaboração de projetos de leis de iniciativa de parlamentares, você tem um conjunto de deputados que atuam em uma determinada área, cerca de 40 ou 50 deputados por comissão técnica, que vai aprofundar um tema no sentido de fazer um funil e levar ao Plenário, já com uma indicação de modo favorável, ou contrário. É bem verdade que um projeto pode ser emendado em Plenário, dependendo do projeto, e isso ajuda, porque na hora em que você tem um portal, como o e-Democracia, ele avalia não só a questão temática, mas também a postura do parlamentar: o nível de comparecimento às Comissões, comparecimento em Plenário, uso da tribuna para suas manifestações,

comunicação dele com a sociedade, o que é fundamental. Nós só estamos lá por conta da sociedade, que levou cada um dentro de um perfil regional (Sul, Sudeste, Norte, Nordeste, Centro Oeste) e em função também de questões temáticas. Essa é uma avaliação que o portal faz, o que é muito bom.

Pesquisadora: Qual a sua relação hoje com o portal? O senhor tem acessado, estará em alguma comissão este ano? Como isso funciona?

Dep. Ricardo Tripoli: As comissões este ano ainda não começaram, mas, como sou agora líder da bancada, não participarei de nenhuma comissão. Mas, sempre fui da Comissão de meio ambiente e da CCJ. Tanto uma como outra eu entendo que são muito importantes. A Comissão de meio ambiente é temática e a CCJ julga a constitucionalidade dos projetos de lei.

Pesquisadora: Como o senhor, na posição de deputado, pode sentir o que a Câmara, como um todo, pensa acerca desse mecanismo? Já ouviu outros deputados falarem sobre o portal e essa abertura participativa, mesmo que por outros meios na Câmara?

Dep. Ricardo Tripoli: Eu acho sempre importante. Embora sejamos 513 deputados, há sempre aqueles com quem temos mais afinidade, que conversam mais, que têm mais entrosamento, independentemente do estado a que você pertence. Então, aqueles com quem tenho mais contato entendem que ele é um instrumento importante de avaliação, de observação externa do trabalho legislativo.

**ANEXO 6 – ENTREVISTA COM CRISTIANO FARIA, SIMONE RAVAZOLLI
E WALTERNOR BRANDÃO**

(Coordenação do LabHacker/Portal e-Democracia)

09.03.2017

Pesquisadora: Pouco mais de três anos atrás eu conversei com o Cristiano [Faria] sobre o desenvolvimento do trabalho de vocês aqui, sobre a criação das Comunidades legislativas, o “plano das comunidades”, entre outros fatores. Como vocês me descreveriam os trabalhos hoje aqui, o que vocês podem apontar como mudança, o que aconteceu a partir da inauguração do novo portal etc.?

Walternor Brandão: A gente precisa fazer parte do processo legislativo. Esses avanços nas características do [Portal] e-Democracia de um projeto piloto para um departamento foi apenas o primeiro passo para institucionalizar a participação dentro da Câmara. Atualmente, nós somos vistos de forma diferente por outros órgãos da Câmara, mas não é suficiente fazer a participação alcançar um *status* diferente na Casa, ela não tem uma prioridade diferente. O primeiro passo é, acredito, que, para além disso, a gente precisa de uma norma que regule a participação, que defina a necessidade até a obrigatoriedade de a participação ser incluída no processo legislativo, para que não fique algo opcional, algo que faça parte mesmo do processo, legalmente falando. A minha visão é essa.

Cristiano Faria: Acho que o Walter sintetizou bem. É um projeto que foi gerando outro projeto, que virou uma estrutura e essa estrutura conseguiu abrigar esse projetos. Então, são projetos que foram virando processos de trabalho e funcionam um pouco, como espaço mistos (...) que você tem aí uma burocracia em que, claro, tem que se colocar todos os princípios, pensar tecnologia, agir de modo aberto. Mas é também viabilizando um processo de trabalho que está aqui com a gente. Não sei se é futuro o LabHacker ficar aqui, esse projeto, tenho essa dúvida na minha cabeça. Então, é como o Walter disse: primeiro, a institucionalização. Estamos trabalhando pra isso, e tem se alterado legalmente no regime interno, e o e-democracia passa a ser mais da Casa. Uma parte da tecnologia ainda estamos desenvolvendo, como deixar uma parte do projeto, a manutenção dele no centro de informática. Por outro lado, ficar sempre leve, pronto pra trabalhar em outras inovações, assim como melhorar essa, que é o e-Democracia, pode

ser o melhor modelo talvez, como deixar o e-Democracia sempre *up-to-date*, com coisas novas.

Pesquisadora: Ontem, conversando com o Walter, estávamos vendo as mudanças que vão acontecer agora, como inserir o e-Democracia dentro do Portal da Câmara. Então, lembrei minha conversa com Cristiano Faria, há pouco mais de três anos, quando eu estava fazendo a dissertação, sobre o desenvolvimento do trabalho de vocês, a criação das Comunidades Legislativas. O portal já vinha passando por alterações progressivas. Agora vai haver essa alteração mais brusca, pois as Comunidades não vão estar mais lá no e-Democracia, mas vão estar ligadas às comissões da Casa, diretamente. Como vocês pensam que as coisas vão funcionar a partir de agora?

Walternor Brandão: A decisão de romper com esse modelo de comunidades legislativas tem muito a ver com essa ideia de desmembrar o e-Democracia. É como a gente retirá-lo de um *status* em que ele era bem concentrado nas comunidades e diversificar a entrada de comissões (input). E como a gente faz isso? Primeiro, entendemos que a página de cada uma das comissões no Portal da Câmara é a grande porta de entrada de quem busca um assunto hoje relacionado com essas comissões. Geralmente, eles conhecem esse espaço, então, era um esforço a mais, era um custo de participação que gerávamos: ter outro espaço replicando a mesma ideia, o mesmo conceito no e-Democracia. Então, a abordagem seria essa: ao invés de replicarmos espaço, uniremos esforços para ter uma democracia presente (e-democracia são esses mecanismos que a gente tem de participação) e teremos esse mecanismo mais presente no Portal da Câmara, que tem muito mais acesso que o Portal e-Democracia. Todo mundo sabe chegar no Portal da Câmara dos Deputados. A partir dele, há um caminho para se chegar ao e-Democracia. Pensamos se não seria melhor já utilizar esse fluxo de participação, de acesso, que já está no portal [da Câmara]. Então, a ideia de romper com o modelo de comunidades é mais ou menos nesse sentido. Embora o conceito de comunidades ainda esteja presente nessa nova versão do e-Democracia, que é de uma integração por meio de links, é uma ideia que cada ferramenta trabalhe com informações compartilhadas e você consiga redirecionar o usuário que está no Wikilegis para acessar o Expressão [novo canal do portal], para uma audiência interativa sobre o mesmo tema. O e-Democracia funcionaria como um sistema que recomenda a oportunidade de participação com base naquilo de que você está participando. Então, o

cidadão só tem interesse em determinado tema acessando o e-Democracia a partir de qualquer lugar, quer pelo Portal da Câmara, quer por outros espaços, como redes sociais, blogs, páginas de deputados. O e-Democracia vai compilar com isso tudo e assim deixar de ser uma plataforma fechada que é. Há um termo técnico pra isso, o CNS, que é um sistema que é gerenciamento de conteúdo. A gente usava muito a tecnologia chamada “Live”, que tornava tudo isso muito fechado, com muita dificuldade pra você conseguir espalhar isso na rede. Nossa abordagem agora é totalmente diferente, é o inverso: partir para uma solução tecnológica que permita tanto você espalhar os conteúdos das plataformas quanto receber informações a partir dessas plataformas. O E-Democracia hoje é um grande compilador de conteúdo. E aquilo que eu falei da institucionalização também passa por isso, isso tende a funcionar melhor se estiver regulamentado. Sobre o Plano de Comunidades, a comunidade tinha uma ideia muito boa: se o plano definido no início da criação da comunidade realmente fosse seguido teria-se um resultado excelente. O problema é que, para isso, esse resultado final não dependia só do e-Democracia, da equipe de gestão. Dependia de vários outros fatores, de ter uma energia do gabinete naquele plano de comunidades, ter um esforço de outros setores da casa, mas isso nem sempre era possível. Então, o plano de comunidades era o planejamento que a gente fazia prevendo passos, etapas do processo participativo com *feedbacks* parciais. Ao final, apresentavam-se os resultados emitidos. Então, a ideia agora é que a gente consiga chegar nesse resultado por meio de uma regulamentação, ou seja, que essas etapas estejam previstas em um processo de trabalho de cada um desses atores: do gabinete, do deputado relator que vai apresentar o relatório da participação no seu parecer, no substitutivo, nos relatórios que são elaborados pelas comissões e, para isso, nada melhor do que ter essas coisas todas na página da comissão, que é lá que vai haver relatórios, é lá que vão estar as audiências, é lá que vão estar os comunicados da comissão sobre aquele assunto. Esses foram alguns fatores que impactaram nossa decisão a respeito das comunidades e aposatamos muito nessa regulamentação para que dê certo.

Pesquisadora: Nesse sentido, eles vêm gerenciar essas comunidades por que elas estão dentro da alçada deles.

Cristiano: O esquema de comunidade virtual exige um certo trabalho de planejamento de coordenação, que é uma experiência participativa e depende de toda uma agenda,

sequência, que não é muito escalonável. Ela não vai ganhar muita tração no objetivo que nós temos, de que esse processo seja mais espalhado pela casa, o cidadão conheça mais e possa falar de mais temas. É como se fosse um certo desmembramento de participação, usando suas possibilidades participativas, e que o processo ficasse mais fácil, mais espalhado, aqui na Câmara e fora, nas redes sociais. Com isso a gente dividiu mais esse trabalho, pudesse ter mais escala, que pudesse espalhar. Nada impede, porém, que, em havendo uma demanda, se faça um planejamento de um processo participativo, organizado como comunidade virtual [inaudível] e isso vai sempre continuar sendo possibilidade que se aproxima do ideal. Temos experiência de discussão com várias possibilidades de participação, que devem unir vários grupos conforme suas próprias necessidades de interação, o que vai gerar um resultado mais rico lá na frente. Continuamos preparados para isso, só não é mais o objetivo principal. Por uma estratégia, para uma maneira mais facilitada de mobilizar a participação.

Pesquisadora: Voltando para o início do projeto do e-Democracia, no começo a Secretaria de Comunicação da Câmara (SECOM) teve um papel importante na divulgação dos trabalhos de vocês, tendo mesmo trabalhado em conjunto com a equipe aqui. Atualmente, há essa conexão? Ou, a partir do momento em que vocês resolveram abrir os próprios perfis do e-Democracia e do Labhacker nas redes sociais, vocês se separaram um pouco mais?

Simone Ravazoli: A gente trabalha em um acordo no sentido de que qualquer divulgação que tem que ser feita, por exemplo, até por falta de pessoal lá, a gente já prepara todo o material aqui já manda isso pronto para eles. Já negociamos, inclusive, todos os formatos, as possibilidades. Depois que eu vim para cá [Simone era da SECOM], agregamos isso. Não somos passivos no sentido de esperar que eles apresentem propostas no tempo em que for para formular isso. Nós nos adiantamos, preparamos tudo, encaminhamos sugestões e vamos trabalhando em parceria de maneira colaborativa o tempo todo para o resultado ser muito mais rápido. Eu não sei como era antes, mas eu tenho a impressão de que agora a gente ganhou um pouco de tempo nisso. Nessa campanha do novo e-Democracia, por exemplo, que começou agora e vem com mais esforço nos próximos dias, a gente não espera a publicidade sentar e apresentar: a gente pauta essa equipe, trabalha o perfil em conjunto, já manda essas informações todas prontas. Qualquer coisa que a gente identifica de necessidade ali, problema de

texto, já mandamos trocar esse texto, não esperamos que eles precisem chamar o relator, que pode não estar aqui no dia.

Cristiano Faria: Você está falando do lançamento da campanha? Não no sentido de temas...

Simone Ravazoli: Sim, comunicação no sentido de divulgação, do serviço eficaz, (não nos temas. Não temos apoio o sentido de divulgação) estou falando no sentido de lançamentos específicos, do dia a dia. Na rotina diária, nós mesmos que fazemos tudo, mas temos parcerias em alguns momentos com eles. Por exemplo, já trabalhamos para divulgar alguma coisa importante, não tudo, claro. Aqui, a gente consegue divulgar nas redes oficiais da Câmara, que é uma coisa bacana, porque consegue-se uma divulgação maior.

Cristiano Faria: Mas é bem raro, não é? Aí entra uma coisa: sempre houve essa relação meio tensa entre burocracia e área de comunicação, que sempre teve uma perspectiva de centralização da comunicação. Como tem um elemento de comunicação muito forte, entendi que isso devia estar lá dentro da área de comunicação. Sempre teve essa tensão, então esse apoio foi muito marcado por altos e baixos, mais baixos do que altos. A melhor parceira que nós tivemos foi quando a Simone estava lá e foi criada a coordenação de participação popular, para a gente fazer algumas simbioses. Mas, além disso, tem um problema em si, mais estrutural (a crítica que eu faço) de a área de comunicação não ter investido muito em comunicação de redes sociais e, como ela não desenvolve, não pode ajudar muito a gente a comunicar, por exemplo, que a reforma da previdência está sendo discutida no e-Democracia: ‘Alô, Brasil, interessado em previdência, está tendo uma discussão na Câmara dos Deputados. Venha discutir! Não é uma discussão da SECOM, do LabHacker, é da Câmara. Já entrou?’ A crítica que a gente está sofrendo na área de comunicação nesse momento é ter uma estrutura. É desenvolver um processo de trabalho, que a Simone começou lá e foi desencaminhado, que realmente viabilize projetos, (e eu acho que tem que ser de maneira difusa, descentralizada). Por exemplo, se tivesse especialista em comunicação dentro das comissões, pois, conforme o tema, essa galera já trabalharia as redes naquele tema conectada com a gente, quando tivesse uma oportunidade de participação no e-Democracia de ter essa coisa muito mais ajeitada. O que o LabHacker tem que fazer em

virtude dessa deficiência da Casa, da falta dessa governança e dessa logística que não existe (hoje, no pior momento dos últimos 1000 anos, não é nem dos últimos 3 anos), temos que fazer por nós mesmos. Então, a Simone, junto com o Walter vão fazer uma comunicação (e há uma reforma da previdência aí!) com as limitações de recursos.

Simone Ravazoli: Mas, na prática mesma, a casa está acordando agora, essa é a realidade. Então, não é um problema específico da SECOM, é um problema da Casa inteira. (Problema de estrutura) Como é que eu vejo essa participação no Portal da Câmara? De uma maneira péssima. Nós, do e-Democracia, deveríamos estar inseridos em todo o Portal da Câmara desde o início do projeto, com total participação. Como é que você percebe um portal de participação na Câmara dos Deputados que não está ali, e a pessoa que tem que achar aquilo ali dentro do site da câmara, sei lá quantos cliques para chegar e adivinhar. De repente ter um *link* no pé da *Home*... Mas, você tem hoje que adivinhar o que seja aquilo, quer dizer, aquilo ali devia estar em vários momentos. A pessoa está entrando ali, vendo, lendo sobre o projeto, vendo como participar daquilo. “Olha temos essa discussão aqui, temos esse texto pra ser digitado”. Temos vários formatos de participação e que deveriam estar inseridos ali em todo o portal. E isso não estava sendo visto como tão fundamental, como imprescindível ao trabalho da Câmara. Aliás, nunca foi visto dessa maneira. Agora, eu acho que a Casa está despertando com força para isso. Muito também pela porrada da sociedade, eu acho. Tanta coisa está acontecendo lá fora e aqui eles [os deputados] estão sendo cobrados. Então, aos poucos, as pessoas passaram, eu digo, os gestores passaram a compreender que estamos falhando enquanto instituição nesse processo de tornar isso mais acessível para o cidadão. Então, essas coisas estão mudando. Se, como o Cristiano falou, discutindo em questão de rede sociais como trabalhar com isso, é que falhamos lá atrás e temos que recompor isso de qualquer maneira. Se o Walter falou que a gente tem que estar integrado no portal em todos os serviços do Portal da Câmara, tem que estar fora do portal também, para as pessoas terem facilidade de nos achar na internet, em algum outro lugar, porque, onde estamos, somos pouco vistos, não estamos conseguindo a repercussão que a própria sociedade espera. Essa é uma cobrança muito comum, as pessoas o tempo todo falam isso pra nós: por que isso não é divulgado? Por que a gente não conhecia o e-Democracia? Por que, já que esse serviço é tão bacana? O deputado veio aqui ontem e disse “esse projeto é tão bacana como é que a gente não sabia disso?” Como, se, às vezes, aqui dentro da própria Casa as pessoas não conhecem, imagino fora

desse Brasil gigante. Então, é um desafio gigante para a Câmara poder integrar os serviços e colocar essa participação à disposição do cidadão.

Pesquisadora: Tem até um certo amadorismo quando eles tentam vizibilizar vocês. Por exemplo, ontem divulgaram no Twitter da Câmara o lançamento do novo e-Democracia, mas fizeram isso às 11h da noite, que não é o melhor horário para circular informação nessa rede.

[Neste momento, os entrevistados conversam entre si sobre a desconexão entre os setores]: Foi programado para entrar 11h da noite, agora não se sabe por que isso. As pessoas até olham antes de dormir, mas no Twitter é naquela hora, se você não vê, se perdeu. Divulgaram mal a beça. O projeto que o Presidente [da Casa] está lançando, a gente está mandando ofício para ele, projeto dentro do “Câmara Aberta”, aí você vê a desconexão. E ainda no Twitter, 11h da noite. Não é nem que nem em um portal que no outro dia você vê, nem é um *post* de um Facebook que fica, é um *tweet*. Para você ver como eles estão parceiros. Sobre aquilo que eu falei, que a Casa está acordando: muitos ainda estão dormindo.

Cristiano Faria: Você que está acompanhando junto com os professores esse movimento todo, desde muito tempo, às vezes a gente que está aqui há muito tempo não tem ideia de quanto isso ainda é nicho, conhecimento, é uma percepção, é uma inovação muito ainda circunscrita a um grupo limitado aqui. Você acha que políticos aqui conhecem a democracia que você estuda? É uma elite, 10% é muito, que conhece e que usa [o portal] (que usa 5%, 7%, ou menos e uns 30% que já ouviram falar esse nome).

Simone: Devia-se fazer uma pesquisa!

Pesquisadora: Vindo para o estágio atual. Vocês estão trabalhando mais como órgão e mais com o Portal da Câmara. Como está sendo esse contato com a equipe daquele portal (ou quem cuida do portal da câmara é o pessoal do Centro de Informática – CENIN)?

Cristiano Faria: O comitê do portal [da Câmara] é um órgão muito disciplinado, representando vários setores de comunicação do legislativo da Câmara. A gente tem

também uma cadeira lá. Esse é um comitê que vem perdendo muito o seu poder de comunicação: fica muita gente falando, muita gente sem conhecimento das coisas, e ele acaba virando um equívoco. Então, agora tem lá um gestor novo, que tem uns 28 anos, e está tentando implantar algumas ideias novas, mas, por enquanto, ainda continua com o mesmo modelo, que não funciona, apesar de a gente ter uma relação razoavelmente boa no comitê.

Pesquisadora: Ainda no sentido de integração, no portal antigo, houve uma comunidade legislativa da Comissão de Legislação Participativa (CLP), que sempre agiu de modo *offline*. Essa comissão, de fato, está se modernizando? Como essa parceria ocorreu?

Walternor Brandão: A CLP tem uma característica em que se diferencia muito nesse campo da participação: legalmente falando, o relacionamento da CLP é com organismos, sociedade civil organizada, associações. Então, em termo de regimento, ela não tem um interface com indivíduos, que é o negócio do e-Democracia, falar com a sociedade em termos mais gerais. Então esse paralelo é um pouco falacioso, porque a CLP tem outra área de atuação, que é bem diferente, o público é diferente. Mas, recentemente, a CLP buscou ampliar o público dela, há um projeto de resolução visando tornar mais porosa a comissão para além dessas associações. Em termos de tecnologia, no âmbito de atuação qual era a ideia: primeiro no âmbito de atuação atual da CLP era desenvolver um mecanismo pelos quais essas associações pudessem enviar sugestões também de maneira digital, virtualmente, pois hoje é bem burocrático o funcionamento da CLP. Tem que ter uma ata, as assinaturas do conselho diretor e dos representantes daquela associação, dizendo que aquela sugestão representa a opinião da associação, mandam esse dossiê para a CLP e, a partir de então, começa-se a tramitar. Logo, a ideia era que isso fosse digital e, para além disso, a ideia era criar um mecanismo de interação com a sociedade, uma interface voltada para o cidadão e a gente tinha uma conversa junto com a CLP, para orientar nesse sentido. Inspiramos-nos um pouco no modelo do e-Cidadania [portal participativo do Senado], em que há duas ferramentas que fazem essa interface trazendo a sociedade para o equivalente da CLP de lá, que é a CCJ. Faríamos algo mais ou menos assim: teria o banco de ideias, do determinado meio de apoio essa ideia, ia ser relatada por um deputado da CLP e ia ter a tramitação que eles têm lá. Tudo ia ser voltado no âmbito da CLP e, a partir daí, ter uma medida legislativa, algo nesse sentido.

O modelo que foi pensado para essas inovações da CLP envolvia não só o Labhacker como também outros parceiros. Tinha as Universidades envolvidas, aqui em Brasília e tudo mais, mas, por questões burocráticas e políticas o projeto não andou, não avançou. Então, hoje a comunidade era um passo nesse sentido. Aquela comunidade no e-Democracia ia servir para essas duas coisas: para inovarmos com esse foco de permitir o recebimento digital das sugestões da sociedade civil organizada e também fazer alguns testes, algumas abordagens nesse sentido de interação com o cidadão para a CLP. Mas o projeto acabou não avançando por outras questões, não foram impedimentos tecnológicos ou por problema de relacionamento da CLP, a aproximação foi interessante, a ideia era boa, mas precisa-se fundamentalmente de uma reforma no regimento interno da CLP, para rever algumas dessas coisas. E esse é um gargalo na inovação, porque inovação algumas vezes vai bater justamente na legalidade. Em aspectos burocráticos, legais, até onde a competência, a legalidade de determinados órgãos, é um problema. Inclusive, é nossa expertise trabalhar essa dificuldade. A inovação vai encontrar dificuldade na burocracia, no meio político, no conjunto legal da instituição, e o objetivo do Labhacker é trazer a realidade para essas inovações.

Pesquisadora: Vocês estavam falando que os deputados não conhecem muito os projetos. Então, acontece mais de os relatores virem aqui ou de vocês irem atrás deles pôr uma pauta em discussão no portal? Que argumentos eles usam para dispor a comunidade legislativa?

Walternor Brandão: Do tempo que tenho aqui, não me lembro de nenhum caso, de deputado ter essa iniciativa.

Simone: Ontem! Não sei se por causa da campanha, mas [um deputado] ligou e disse que queria conhecer o trabalho. Mas eu acho que a iniciativa é sempre nossa.

Cristiano: Joga a rede e aí eles têm que querer. Porque também a gente semeia em terrenos inférteis. Por exemplo, na reforma da previdência se não é muito importante para eles, que dizem “vai fazendo aí”. Mas não dá muito certo assim.

Simone: Às vezes até divulgamos, “Vamos abrir para consulta pública, a sociedade vai poder participar”, mas, na prática...

Walter: Como o processo participativo não está regulamentado, não tem uma regra legalmente definida, então, ele pode dizer isso só que a gente não pode fazer enquanto a gente não tiver autorização por escrito. Não tem essa definição. Não adianta ele dizer que vai colocar ou não, fazer ofício. A gente precisa ter algum amparo dos políticos, dos deputados, um patrocinador político.

Simone: Inclusive, vou aproveitar esse material todo depois sobre participação, pois é uma das maiores preocupações: efetivamente aproveitar os materiais de participação. A gente não tem segurança nenhuma nem espera. Contamos com a boa vontade deles.

Pesquisadora: Como foi o projeto Câmara Itinerante, que o ex-deputado Eduardo Cunha, no tempo em que era presidente da Casa criou?

[Os consultores hesitam]

Walter: O projeto Câmara Itinerante para a gente foi uma grande oportunidade de divulgar o e-Democracia. Quando ele apareceu, surgiu uma demanda e ficamos bem empolgados, porque era oportunidade de a gente estar em vários estados da federação com a ferramenta que a gente já tinha preparado para entregar para as Câmaras legislativas, assembleias, outros parlamentos subnacionais, e que a gente podia entregar para fazerem uso do portal e-democracia lá. Eles só precisavam costumizar a ferramenta. Então, ficamos bem empolgados com essa possibilidade, sem contar com a divulgação mesma. Lembro que fomos a São Paulo, então, a mídia local de São Paulo já começou a divulgar. As pessoas podiam mandar perguntas pelo Portal e-Democracia. E em todas as edições do canal itinerante que aconteceram o e-democracia esteve presente. Tinha transmissão ao vivo do que acontecia a partir da SECOM, e tinha interação via portal e-Democracia. Os índices de participação foram muito bons, tinha fluxo de participação acima da média no portal e-democracia, e algo bem legal que tinha nesse projeto também eram os relatórios. Toda participação, todo o evento, a cada edição, a gente gerava um relatório que era entregue para o presidente, para todo mundo que participou ali, para ter uma noção de como foi essa participação e tivemos o ganho de evidenciar o potencial da ferramenta. Porque, quando a gente ia pra uma participação regionalmente localizada, a gente via que funcionava bem porque a divulgação ali funcionou bem

também; e a gente percebeu que a divulgação funcionando bem e o tema sendo interessante a gente tem potencial muito grande de participação, a ferramenta tem esse apoio. Para nós, foi uma experiência bastante positiva, nesse sentido, e essa questão dos relatórios influenciou muito o nosso trabalho a partir de então. Passamos a ter esse foco, pois, já que a participação no processo legislativo é um produto que tem muita especificidade, porque, quando você vai vender esse produto, deve pensar: o que se entrega para o cidadão? Você não pode se comprometer a entregar ao cidadão a certeza de que ele vai alterar o projeto de lei, e ele vai ter lá o artigo com o nome dele, do jeitinho que ele pensou, que ele escreveu ali, ou que ele vai fazer uma pergunta em uma audiência pública e essa pergunta vai ser efetivamente respondida por um deputado. A gente precisa ter muito cuidado com a expectativa que a gente gera no cidadão e percebemos que o relatório é um *feedback* parcial e importantíssimo nesse ponto. Então, no wikilegis, por exemplo, a gente tem mexido muito na questão do relatório. O cidadão participa e ele mesmo pode gerar o relatório, que está automatizado. Ele tem uma noção de como os participantes que estão opinando e comentando com aquele tema e a partir daí, pode ter outro *feedback* parcial, que é a resposta em vídeo do deputado. Então, o deputado grava um vídeo no início convidando à participação e, no final, a ideia é que o deputado grave um vídeo comentando a participação: “Olha recebi sugestões no artigo tal, essas sugestões não vão poder ser acatadas por tais motivos”. É um *feedback* parcial, e eu acho que é esse produto que a gente tem que entregar. E já é um valor, já é um ganho para o cidadão saber que ele interveio em um processo participativo, que o deputado percebeu isso, teve uma reflexão a respeito da opinião dele, está dando um *feedback*. Então, essa foi uma experiência valiosa que repercutiu bastante no nosso trabalho.

Simone: Com esse relatório, o cidadão consegue ter um *feedback* até na comunidade, porque como o relatório ranqueia as participações, ele consegue se posicionar bem, entender se a sugestão dele foi vista como prioridade pela sociedade que ali participou, ou seja, os cidadãos que participaram. Dessa maneira, você tem também um *feedback* institucional de deputados, relator, mas também compreender como aquelas sugestões deles funcionaram, porque de repente, dei cinco sugestões, mas todo mundo achou uma verdadeira bobagem. Elas ficaram no fim do *ranking* e o *feedback* para mim foi pouco. Você colaborou, mas os próprios participantes acharam que as suas sugestões realmente não foram tão interessantes. Se você pensa em um cenário de redes hoje em dia, em que

é importante a pessoa estar ali, ela posta, ela quer ver a repercussão daquilo, ela quer ter um *feedback* para saber se está sendo bem aceita ou não. Muito dessa comunicação em rede funciona assim. Mas é bom para ele [o cidadão] também, porque às vezes ele acha que a ideia dele é a melhor possível e o *feedback* ali diz que não, a própria comunidade achou que a ideia dele não é isso tudo, ou o contrário, você dá uma sugestão simples ali de uma maneira humilde e todo mundo curte e acha que realmente aquilo pode fazer a diferença em um projeto e você ganha um *status*, uma repercussão. É interessante também por esse lado que a gente não observa. A gente pensa só na relação dele com a instituição, com o parlamento, mas também tem a relação da própria comunidade em si.

Pesquisadora: Esse Expressão que vocês colocaram no novo portal substitui o espaço livre? E enfim, como vocês vão trabalhar, ontem vocês conversaram um pouco sobre isso mas só pra poder deixar registrado é sobre a ideia de conecta-lo, e com o wikilegis, com o portal da câmara com tudo isso vai (...) expressão só pra você deixar registrado... puxando o que a Simone falou da ideia interessante , de unificar as coisas quando a pessoa escreve o texto ela vai ser direcionada a outra discussão ligada ao que está acontecendo?

Walter: O Expressão não substitui só espaço livre, mas toda ferramenta de fórum do antigo portal e-democracia, inclusive os fóruns das comunidades. Então, ele substitui tudo. E a ideia é que o e-democracia funcione como sistema de recomendação de conteúdos participativos. Lá no Expressão, quando você estiver comentando um tópico de discussão sobre reforma da previdência, o sistema vai ser capaz (ele foi criado nessa ótica, para ter essa abordagem) de pesquisar no wikilegis, verificar se tem alguma discussão, se tem algum projeto no wikilegis aberto, ou consulta pública sobre reforma da previdência, que é o caso. Então ele vai oferecer ao cidadão mensagens diversificadas, que aparecem no Expressão enquanto ele está discutindo. Acabou de enviar a postagem dele, vai aparecer para ele essa sugestão na ferramenta, vai aparecer depois para ele também por e-mail, mas isso do e-mail ainda não está ativado. E tudo isso já está desenhado pra ser assim, que é a ideia do “Câmara para mim”. Esse projeto já teve outros nomes. Já foi legisflix, imitando o Netflix, já teve um monte de nomes esquisitos. E a gente incorporou só a ideia, o conceito, no novo e-Democracia, porque o Netflix faz isso: você assiste um filme, e ele diz: “olha, você assistiu esse filme, muito provavelmente você vai querer assistir esse outro que eu estou te oferecendo”. Então, o

e-Democracia vai funcionar assim também: “você gosta muito de previdência. Tem um debate acontecendo agora, uma audiência pública interativa lá da reforma da previdência, você quer assistir?” A gente vai oferecendo as coisas assim. E, para o futuro, a ideia é que o Portal da Câmara também funcione assim. Então, você está lá em uma notícia, pesquisou no Google “reforma da previdência”, aparece o Portal da Câmara lá; você entrou para ver a reportagem, está vendo a reportagem e, no final, ele já te oferece: “Amanhã tem audiência pública interativa sobre isso”. Não precisa nem dizer que é o e-Democracia, é da Câmara. O projeto de lei está em discussão no wikilegis, isso já está bem adiantado inclusive (essa questão de aparecer nas matérias da Agencia Câmara já vai acontecer agora) então, vai aparecer lá: “aqui está o projeto. Clique aqui, edite, sugira, envie sua emenda ao projeto e discussões no Expressão”. Então, a ideia é que isso tudo esteja integrado nesse sentido. Essa é a novidade do portal, na verdade, de ter as ferramentas integradas. O conceito de comunidade muda, porque agora as comunidades são meio invisíveis, mas elas estão presentes, porque, quando você está no wikilegis, você tem todas as ferramentas ali apresentadas para você sobre aquele tema. Se você está no Expressão você tem as outras ferramentas indicadas para participar também. Então, funciona como comunidade também, o conceito de comunidade está presente. E agora, se você está numa audiência, também está no Portal da Câmara. É como se tudo fosse uma grande comunidade: de qualquer lugar onde você estiver, conseguirá acessar os conteúdos que estão ali interligados, relacionados e, o mais inovador no Expressão, no meu ponto de vista: as funcionalidades que evitam a dispersão na discussão. É que o Expressão faz uma leitura do que você está escrevendo tanto no título do tópico, quanto na mensagem para ver se aquela discussão já existe no próprio Expressão. Se você estiver inaugurando um tópico novo sobre aquilo que já está sendo discutido, a tendência é que esse seu tópico fique esquecido, pois está todo mundo discutindo em outro lugar. Se as pessoas veem o seu tópico, elas não vão dar atenção, porque elas já estão em um estado avançado em outro tópico, elas não irão dar muita atenção: elas já estão num estágio avançado de discussão em outro tópico, então, porque elas vão começar nova discussão com você? O sistema percebe isso e “diz” ao usuário: “essa discussão que você está tentando criar já existe, o tópico é esse, você não prefere clicar aqui e ir lá para o tópico?” Isso evita a dispersão e já está implantado. Isso é o mais legal, porque é a realização lá da minha pesquisa do mestrado. Isso foi feito dentro do *Discourse* [software de programação]. Algumas coisas já estavam prontas. O Discourse foi uma ferramenta que a gente encontrou e que permite várias coisas. Na

pesquisa que eu fiz com o Daniel [Shim – outro funcionário do LabHacker], nós usamos várias ferramentas e chegamos no Discourse e a escolha que a gente fez foi justamente nesse sentido, para captar os comentários ali das matérias. Se eles estivessem no Expressão, os usuários comentariam mais no debate. Assim, eles poderiam ser alimentados e alimentar o Expressão. A grande sacada desse canal é evitar dispersão da discussão na ferramenta, que era um problema sério que a gente tinha dentro do e-Democracia.

Cristiano: A gente tem ferramentas mais modernas, mais flexíveis. Não precisa ser só aquele modelo “o povo vem aqui”. A gente também pode ir ao povo.

Walton: É todas essas ferramentas do e-Democracia têm possibilidade de compartilhamento nas mídias. Qualquer momento em que você estiver no Expressão, nas audiências, se você faz uma pergunta, você precisa de apoio para sua pergunta ser bem ranqueada e ter mais possibilidade de ser respondida pelo deputado. Você pode compartilhar a sua pergunta e pedir para as pessoas virem apoiá-la e isso faz com que outras pessoas conheçam a ferramenta. Isso gera engajamento, gera divulgação da ferramenta e já está lá no wikilegis. Quando você insere uma emenda no projeto, você compartilha também para as pessoas virem apoiar a sua emenda: elas apoiam a relevância da questão e o deputado vai se manifestar a respeito.

Simone: Essas dicas que você falou antes, do Expressão, já estão ativas? Como são?

Walter: Lá no Expressão isso está praticamente fechado. Quando você vai escrever o título, aparecem perguntas assim: esse título resume bem a sua ideia? Você diz que sim e continua escrevendo. Depois, a depender do número de caracteres ele pergunta: esse título não está muito grande? Se você tivesse um título menor, você não atrairia mais a atenção das pessoas? Então, ok, fez o título lá, seguiu todas as dicas. Ai você vai escrever o texto e ele fala assim: você não gostaria de colocar um *link* aqui, para uma matéria, um estudo, um vídeo, alguma coisa para ajudar as pessoas a entenderem a sua ideia? O sistema vai conversando com a pessoa e ajudando a criar um *post* que, segundo o que temos de experiência em boas práticas, seria um *post* bem feito bem formado, o que facilita muito a nossa moderação, a nossa parte de gestão, porque antes a gente tinha que juntar as *trends* na mão, porque algumas eram iguais. Era impossível. O

Espaço Livre, que era aberto, era muito difícil acompanhar, e isso leva à ineficácia da ferramenta, porque ninguém vê o que está acontecendo, cada um cria o seu [fórum]. Imagina, você falando de previdência, eu falando de previdência e o outro falando de previdência? Não vai a lugar nenhum: eu vou ficar falando sozinho, você vai ficar falando sozinho. A ideia foi trabalhar nesse sentido. Lá no Audiência tem isso desde o início, então, quando a pessoa entrar lá na sala, o sistema vai falar para ela assim: “bom dia/boa tarde, bem vindo ao Audiências. Esta é uma área de *chat*, pode conversar com outros cidadãos aqui, mas se você quer fazer uma pergunta é lá naquele outro lugar”. Tem o bloco de perguntas e você escreve no bloco, que é o que o Facebook faz com você [Lembra **Simone**]. As melhores ferramentas conversam com você a gente quer que o e-Democracia converse com o cidadão nesse sentido.

Simone: Essa questão de recomendar que eles compartilhem nas redes, para ganhar mais apoio é muito legal. Por exemplo, a pessoa está no meio da confusão de formular perguntas para o deputados, aí vem a sugestão.

Walter: O que a gente tentou implantar, automatizando a moderação para facilitar, foi o controle de linguagem ofensiva. A gente compilou várias listas de palavras ofensivas, tinha lá palavras que eu nem conhecia. Um monte de palavras novas, e estão lá, um monte de palavras. Vários sites têm essas artimanhas, além das coisas que têm de driblar. Por exemplo, “ladrão”, no site tem ladrão, a pessoa faz coloca “L” barra “A”, barra “D” e por aí vai, entende? E nós encontramos tabelas, com isso tudo. A tabela é gigantesca. E o que a gente fez: o sistema substitui as palavras ofensivas por um coração. Então, o sistema diz: essa palavra foi substituída por coração por conta de ofensa. Você vai encontrar isso no sistema: “Esse deputado é um filho da ❤️”. Então a ferramenta tem esse foco no desenvolvimento. Isso é legal, porque em discussões como estatuto do desarmamento, aborto, escola sem partido, essas leis, a gente tinha muito trabalho. E a gente consegue até tranquilizar os deputados agora. Porque eles ficam preocupados: “Eu vou colocar essa discussão no e-Democracia e vão lá me xingar”. E dizemos: “não, deputado, a moderação é automática, vão mandar muito corações para o senhor, deputado. Eles vão “amar”.

Pesquisadora: Continuando a falar desses projetos, como está sendo o trabalho com outros projetos que vocês estão desenvolvendo, como o Mapa Participativo e o Painel Social? Como eles são passados pra Câmara?

Walter: Esses projetos, muito deles são feitos pra testar um conceito. No caso do Mapa Participativo, a ideia era encontrar uma solução para o fórum do antigo e-Democracia, então, testamos várias coisas dentro desse projeto, que foi descontinuado, mas o aprendizado dele está representado no Expressão. A mesma coisa com outros projetos, como o “Câmara para mim”, de que eu falei. Se você for lá no nosso blog, ele está lá. Mas, esse projeto também foi descontinuado e o aprendizado dele influenciou muito a concepção que a gente tem do novo e-Democracia. O “Câmara para mim” é um mecanismo de recomendação de conteúdo legislativo, que é o que o e-Democracia faz agora. Outros projetos são mais independentes, como é o caso do “Retórica”, que faz a leitura dos discursos e gera uma visualização, em formato de folder, mostrando quem são os deputados que falam mais sobre determinados assuntos na Câmara. Esse projeto foi temporário, ele foi institucionalizado com patrocínio lá do Departamento de Taquigrafia (DETAQ), que cuida dos discursos e viu nessa ferramenta uma oportunidade para divulgar seu trabalho. Então, teve o interesse da burocracia, o interesse político, e agora o “Retórica” está no Portal da Câmara nessa área de discursos. O “Painel Social” é um projeto que tinha por objetivo trazer a inteligência de redes para a atuação parlamentar, a atuação da Câmara, na verdade. [Ele ajudaria] na definição de pauta, trazendo subsídio para os deputados tomarem algumas soluções, para nós também, divulgação, oportunidade de temas quentes para discutirmos no e-Democracia. O que alimentava o “Painel Social” eram algumas ferramentas de análise de redes sociais. A gente tinha contratados aqui na Câmara. Esses contratos foram descontinuados também, o que nos levou a encerrar o projeto. Outros projetos estão no horizonte do Laboratório Hacker, como projetos para facilitar a visualização da tramitação definitiva, que é o “Raio X da Lei”, projetos assim, que a gente está desenvolvendo. Nos últimos meses, estamos bem envolvidos com o lançamento do novo e-Democracia. Então, apesar de a gente ter desenvolvido bem todas as ferramentas, ainda há muitos detalhes: o ajuste fino das ferramentas ainda está tomando muito o nosso tempo, e eu acredito que no segundo semestre a gente vai dar mais foco para aquela ferramenta mencionada. No momento, o foco é o e-Democracia, até ele estar estabilizado.

Pesquisadora: Quem cuida das redes sociais de vocês? O que mudou em relação à participação a partir do momento em que vocês decidiram criar os próprios perfis nas redes sociais e divulgar as ações na iniciativa?

Cristiano: Quando o e-Democracia foi criado, em 2009, não tinha nem *fanpage* da Câmara, da Agência Câmara. Então, a gente praticamente inaugurou a presença da Câmara dos Deputados na redes sociais. E, o que acontece: o e-Democracia sempre cuidou da própria divulgação. O foco foi sempre aqui mesmo, foi nosso e em determinado momento outros órgãos foram para as mídias sociais: TV Câmara, até biblioteca da Câmara tinha perfil nas redes sociais, nas comissões também. Recentemente, em 2015, a SECOM passou a cuidar de maneira mais efetiva, e mais ordenada das mídias sociais da Casa. Então, o que aconteceu: ela sugeriu que as comissões deixassem de ter seus perfis pessoais, individuais e passassem a contar com a SECOM para fazer essa divulgação nas mídias sociais. Ela reuniu todos esses perfis individuais em um perfil maior que é aquele “Câmara dos Deputados”, mas o e-Democracia tinha que continuar fora, pois, na época, tínhamos muito mais seguidores do que todas essas páginas menores; então, não fazia muito sentido sermos agrupados, porque a gente tinha público fidelizado. Não entramos nesse processo, e até hoje continuamos fora. Divulgamos nossas ações, fazemos nossa própria estratégia de divulgação, produzimos nossas próprias peças. E há uma aproximação com a SECOM para que ela replique esse conteúdo, mas nós que cuidamos desde sempre da nossa divulgação nas mídias sociais. Então, não houve uma mudança.

Pesquisadora: Vocês tem verbas para *post* patrocinado nessas redes?

Walter: Não.

Pesquisadora: Você falam que o LabHacker é um espaço aberto, que outros hackers podem vir aqui, trabalhar com vocês. Como que é a abertura para esse trabalho voluntário e como isso é gerenciado? Vem mesmo gente de fora aqui?

Cristiano: Na prática, é muito difícil de vir. A gente tem visto que esse modelo ainda tem muito desafios, sempre que vem alguém aqui (e isso é raro), virtualmente ou

presencialmente, a gente tenta oferecer abertura para participar dos projetos. Às vezes, é uma ajuda mais pontual de que a gente precisa. Por exemplo, isso aconteceu muito no começo, quando muitos hackers reclamaram da qualidade dos dados abertos. Mas, a área que cuida de Dados abertos não é o Labhacker, é o centro de tecnologia, de informática, da Casa. Então, fizemos um trabalho com o centro de informática (CENIN). Primeiro, a criação do GitHub, de termos problema de *bug* de dados abertos, o que a gente chama de *wikibug*. E foi uma forma de concentrar as reclamações em uma plataforma, um Github, e a gente casou com o pessoal lá do CENIN para eles poderem ir melhorando esses dados. Esse foi o primeiro trabalho de ajuda mútua, para ajudar nos Dados [abertos]. Uma forma de colaboração: vocês podem trabalhar com a gente, a gente pode trabalhar com vocês, eu posso ajudar no que você precisa, nessa linha de transparência e participação, e você pode ajudar também nos nossos projetos. Então, a gente sempre fez um esforço, que não é pequeno, de abrir oportunidades de colaboração. Além desse movimento pessoal de vir aqui, isso evoluiu. Para concluir, criou-se uma área de dados abertos, recentemente: há um novo centro de dados abertos. E qual foi o nosso papel? Meio que de lobistas, de *advocacy*. Nas reuniões, a gente falava que precisava de investir em dados abertos. Isso ajudou muita gente e a Casa hoje está mais preparada. Temos um novo portal de dados abertos vindo aí mês que vem [abril de 2017] e isso se deve muito a esse nosso esforço. Alguns hackers ou desenvolvedores nos procuram aqui. O pessoal do projeto Serenata de Amor veio aqui, a gente fez uma ponte deles com o pessoal que responde por alguns programas na Casa. A gente ajuda nessas pontes. Então, o Labhacker tem servido como uma ponte, como um hub, um facilitador. E, assim, a gente abre oportunidades mais concretas de colaboração. Por exemplo, qualquer pessoa pode participar da construção do e-Democracia, pode discutir no GitHub. O nosso Trello, que é o nosso gerenciador de tarefas, também está disponível para qualquer pessoa. No entanto, as pessoas, de modo geral, não têm interesse nisso. Cada uma tem a sua agenda, e inserir-se na nossa agenda, do parlamento, dessa coisa do parlamento aberto, é muito difícil. Mas estamos sempre de olho em como se podem criar oportunidades colaborativas melhores, até envolvendo recursos. A gente está estudando, por exemplo, desenvolver parte do novo portal da Casa de uma maneira colaborativa, utilizando *crowdsourcing*. A gente entende também o problema da distância de Brasília com o brasileiro, da logística, porque, uma vez em Brasília, para chegar aqui também não é fácil, não é um lugar, digamos assim, fácil para o povo. Os acessos às dependências aqui também estão mais difíceis, pela intensificação dos

debates que ocorrem aqui. Então, as circunstâncias não facilitam o acesso físico. O acesso virtual está melhorando e a gente vê como isso pode ser cada vez melhor. O blog acaba sendo um repositório. Tem um GitHub lá, em que estão os fóruns, os meninos estão preparando melhor esses fóruns, para ficarem mais fácil de serem construídos nesse formato de desenvolvimento aberto. E isso é uma aprendizagem para nós.

Pesquisadora: Vocês têm uma variedade grande de profissionais, especialmente em relação aos especialistas na parte técnica, de TI. Então, como é feito o acompanhamento político do que se desenvolve: eles fazem tudo de acordo com o que vocês, da área mais política, demandam, ou eles têm autonomia?

Cristiano: Não, a gente tem um planejamento aqui. A gente define projeto, tenta abrir esse planejamento, temos aberto muitos no começo do ano. Aqui, no e-Democracia, fizemos um evento de dois dias, teve muita gente de fora, o Rafael Sampaio [professor da UFPR] veio. Houve mesa redondas, discussão de ideias, recebemos ideias de projetos. Uma vez que é definido isso, a gente passa para a turma e eles veem a melhor maneira de fazer isso. É um sistema bem *start up*, metodologia ágil: eles trabalham com protótipos minimamente viáveis e com muita interação. Nesse modelo, a gente desenvolve bem rapidamente, mas dentro de um sistema, digamos assim, bem ágil, eficiente de desenvolvimento. Principalmente porque eles têm autonomia, abertura para sugerir melhores caminhos, para sugerir a tecnologia. Mas, tudo isso que é feito é controlado, tem um ou dois gerentes. O Walter mesmo participa disso, fazendo acompanhamento semanal do que eles estão fazendo, uma série de tarefas, tudo isso bem controlado.

Pesquisadora: Vocês estavam fazendo uma reunião e eu ouvi você falar sobre “trabalhar no varejo”. Como vocês planejam fazer isso: na forma de desenvolvimento de projetos, de negociação com outros setores, em conversa interna para as ações?

Cristiano: A gente está sempre aqui administrando um caos. Então, há os projetos de acordo com o que a gente está vendo na sociedade, na nossa percepção dos que são importantes, os projetos que a Casa demanda, com os setores, como tornar isso oportunidades de projetos na área de Câmara Aberta. E a gente tenta casar isso com os nossos recursos, de acordo com as nossas prioridades, junto aos políticos, estamos

administrando isso. Mas, pelo trabalho vanguardista que a gente faz, pela confiança que a gente já adquiriu, digamos assim, a gente tem o poder de pautar isso. Pautamos a Casa mais do que somos pautados por ela nessa área, e isso, eu acho, foi uma grande conquista. O normal é o contrário, seria muito perigoso a gente se transformar em um novo centro de tecnologia. Aquele inovador lá de São Paulo, do e-Gov de São Paulo, do Gregório. Ele fala: “A maioria desse laboratórios de inovação vão acabar se transformando em simples espaços com uso de recursos”. Por causa da burocracia. A gente luta contra isso, às vezes cai em umas armadilhas, mas se acomoda um pouco. Porque essa é a tendência: você se acomodar, você se engessar. E a gente iniciou isso com conhecimento colaborativo, a gente tem sempre se refeito, repensado, com isso a gente tem conseguido trazer algumas inovações para a Casa e ter essa capacidade de estar sempre com a visão bem adiante, uma capacidade de criar opções. E isso nos dá um poder de agenda na questão de Câmara Aberta, aqui. Isso significa dizer, no final das contas, que a gente tem autonomia de decidir o que fazer. Eu considero isso uma das maiores conquistas.

Pesquisadora: Com certeza isso aumentou quando vocês vieram aqui para o Laboratório, não é? Quem gerenciava, ou seja, em que projeto vocês estavam abrigados quando vocês eram só o Portal e-Democracia, lá no espaço do Anexo II?

Cristiano: Área de Comissões. Era um modelo interessante, tendo em vista que a maioria dessas discussões, muitas vezes 95% delas aconteciam diretamente com as comissões. Mas, a gente não trabalhava muita coisa da transparência, só a participação, o e-Democracia. Acabamos coordenando esse mesmo grupo, por uma questão de já estar ligado com esse tipo de pensamento de Câmara aberta, e fomos convidados a organizar um Hackathon e abriu-se uma frente de transparência para as Contas Abertas. Juntamos transparência com participação digital e é exatamente o foco do Laboratório. As coisas se casaram (E a visão fica mais ampliada, não só de departamento de comissões, mas de Câmara, **Walternor** lembra), o que justificou a saída do Lab(Hacker) desse departamento de comissões e a ser encaminhado para um órgão mais alto, que é a Diretoria Geral (DG).

Walternor: O e-Democracia saiu das Comissões, porque o Lab(hacker) foi criado na DG. Ele nunca existiu nas comissões: já foi criado aqui.

Pesquisadora: O que foi feito daqueles projetos vencedores dos Hackathons? Vocês pensaram em agregar isso a algo que vocês fazem, ou eles ficaram independentes?

Walter: Os projetos vencedores dos Hackathons têm uma característica interessante: eles funcionam independentes do Lab(hacker). É o caso do “Meu Congresso Nacional”, que é um aplicativo de celular, que faz uma análise dos dados de gasto parlamentar, uma *accountability* 2.0. Ele venceu o primeiro Hackathon e o principal ganho para nós aqui foi reforçar e ter bem claro o nosso papel nesse processo, que é de facilitadores. Porque todos esses dados que o “Meu Congresso Nacional” usa são dados abertos da Câmara e alguns deles não estava disponíveis na época. Quando a gente teve aquele evento do Hackathon, vieram para cá os desenvolvedores e começaram a reportar os problemas que eles estavam tendo. E era justamente o Laboratório Hacker que fazia esse meio de campo, que falava: “olha a galera está lá desenvolvendo um aplicativo interessante e precisa do dado tal que não está disponível no Portal da Câmara, que não está em dados abertos. Sem isso, o aplicativo deles não funciona, então precisa abrir esses dados”. Isso foi deixando para nós bem clara essa percepção a respeito do papel do Labhacker. Então, os projetos que têm interfaces com o trabalho da Câmara mesmo, esses a gente até pode passar por um processo de incubar aqui e tentar encontrar um caminho para sinalizar, que é o caso do “Retórica”, que foi criado no Hackathon, ou seja, é um projeto de hackers que se reuniram aqui. Nesse Hackathon, outros projetos foram vencedores, mas o “Retórica” nos chamou atenção. A gente conversou com a equipe, desenvolvedores lá da USP, de São Paulo, e com a taquigrafia, e acabou saindo o “Retórica Parlamentar”, conforme já falamos. Então, há esses tipos de projetos: há os vencedores, que não necessariamente são os que a gente vai encubar, e aqueles que têm uma interface muito clara com o nosso trabalho, com o perfil da Câmara, dos órgãos e a gente pode encontrar um caminho para que eles sejam internalizados aqui. Há outros, ainda, que, realmente pela abordagem que eles fazem, não têm como incubá-los aqui, que é o caso do “Minha Voz”, do “Botão do Pânico”, que são interessantes, mas não fazem muito sentido trazer para nossa estrutura aqui. Esse “Botão do Pânico” podia até ser retomado agora. Ele é um aplicativo do Hackathon de 2014, que é um aplicativo em que a mulher pode clicar e ele faz chamada para contatos que ela prestabeleceu. Alguns estados já replicaram, mas esse aplicativo é mais para política pública, mais relacionado com o Poder Executivo, segurança pública, saúde, não tem muito a ver com

o processo no Legislativo. Mas foi um projeto excelente que foi desenvolvido aqui no Hackathon e tem vida própria. Então, o papel do Hackathon e do Laboratório Hacker foi dar visibilidade e ajudar no que fosse possível e preciso para proporcionar a criação desses aplicativos.

Simone: E a gente dá visibilidade a esses projetos, que ainda estão todos disponíveis no nosso website, para as pessoas que tiverem interesse, para fazerem contato, parceria para ajudar o projeto etc.

Walter: Exatamente. E quem tem ideia parecida pode continuar a partir desse código que já foi desenvolvido, sem precisar construir tudo do zero, porque o código está lá também. Então, a pessoa tem uma ideia mais ou menos parecida com o que ela viu lá no blog do Labhacker e, se quiser, ela pode continuar a partir daquele ponto. E isso não é só para projetos que participaram do Hackathon: os nossos projetos aqui também são desenvolvidos sob essa ótica, de código aberto, qualquer pessoa pode pegar, aprimorar o código, apropriar-se do código, instalar a aplicação e utilizar.

Pesquisadora: O que vocês acham que serve mais de inspiração, de motivação para o trabalho que vocês desenvolvem aqui? O que motiva vocês a fazerem esse trabalho?

Cristiano: No meu caso, tem muito a ver com o fato de o nosso trabalho inspirar outros. Eu tive muitas dúvidas se esse caminho de democracia digital ia funcionar. Imagina, ali em 2008, isso foi sempre uma aposta no novo. E depois de um tempo ver que está cada vez mais forte. Hoje, parlamentares da direita e da esquerda chegam muito crentes de que esse é o caminho. Não sabem ainda como usar, não sabem adotar isso, mas sabem que é inevitável, sabem que estamos realmente em um momento de transição. Então, para mim é muito legal ver que o trabalho se consolidou. Tem muito ainda o que fazer, a gente ainda está no começo. Acho que o melhor ainda vai vir e que ainda estamos bem longe dessa ideia. Mas, muita gente se inspira nisso, está indo atrás, fazendo. Aí eu não falo só do e-Democracia, mas de todo o trabalho que está sendo construído aqui na Câmara. E é um trabalho resultante de outros órgãos, de outras pessoas. Isso está repercutindo muito, aqui, no vizinho do lado (a gente estava na Câmara Distrital ajudando a inaugurar o LabHacker de lá). E essa coisa da participação digital, cada um com seu formato desenvolvendo. O Senado acabou de lançar um aplicativo de

participação digital, semana passada. Então, “está pipocando” e somos sempre chamados a participar de eventos, falar com as pessoas e elas se sentem inspiradas. Portanto, isso me motiva bastante, é uma forma de dizer “você está no caminho certo”.

Simone: O surgimento de multiplicadores desse processo. Para mim é assim: em relação à democracia participativa, eu não consigo pensar em um deputado como representante decidindo sem ouvir a população. Para mim, o cidadão é uma parte fundamental nesse processo, e, muitas vezes, é esquecido. Então qualquer processo de participação que possa criar uma comunicação melhor entre o parlamentar e o cidadão tendo um *feedback*, o cidadão sabendo que está sendo ouvido, o deputado recebendo essa informação e reforçando que ouviu, eu acho fundamental. Por isso é necessário todo formato de participação, o que a gente puder fazer que envolva transparência, que a sociedade consiga acompanhar melhor, consiga compreender melhor do processo legislativo, que é uma coisa obscura. Às vezes, é difícil até para nós abriremos uma página de tramitação e entender o que está acontecendo com aquele projeto. Então, imagino um cidadão simples que gostaria de saber o que está acontecendo com aquela coisa que vai afetar a rotina dele. Então, parece coisa muito de sonhadora, mas acho que, no futuro, isso tem que estar inserido de uma forma muito tranquila no processo de representação: de os deputados ouvirem melhor esses cidadãos, de essas colaborações todas chegarem. De o cidadão, em vez de só atacar, porque é o que a gente vê hoje em dia é tanto a Câmara quanto o Senado sempre entre as piores classificações de confiança, não só aqui mas no mundo inteiro isso acontece. Deve-se mudar isso e criar uma via de mão dupla, nessa comunicação: o cidadão, ao invés de só jogar pedras, colaborar nesse processo, compreender como funciona esse processo, que, às vezes, é muito burocrático. Às vezes, o deputado tem a maior boa vontade e está aqui se esforçando para conseguir alguma coisa e, realmente, a burocracia do processo legislativo impede que ele consiga aprovar um projeto, por exemplo, que fica anos em uma pauta e não é aprovado. Enfim, que se construa isso com parceria com a comunidade, que ela possa colaborar, compreender como o processo funciona e agir da melhor maneira possível para se construir um país melhor. É uma coisa meio utópica, mas eu acredito que só nas mãos dos representantes, digamos assim, isso não funciona. Hoje, o que a gente vê na maioria dos casos é isso, eles ouvindo pouco a população, a população gritando lá fora e muitas vezes criticando, jogando pedras, também não entende o processo, não é ouvida e, às vezes, a vontade aqui é bem diferente da vontade lá fora. Então, de alguma maneira

nosso trabalho de formiguinha colabora para tentar fazer essas partes se ouvirem, construírem um consenso que transforma esse resultado de uma maneira positiva para todos.

Walter: Eu fui atraído para essa área de participação, democracia deliberativa, na época da faculdade. Naquela faculdade de direito, quando a gente estudou as teorias de democracia, de processo legislativo, eu já fui atraído para isso. Eu vim para a Câmara para isso: pra trabalhar com participação, com democracia deliberativa. E tem uma ilustração que o Wilson Gomes faz, que diz assim: “A democracia é um barco que já zarparou e as melhorias que forem necessárias têm que ser feitas com o barco em curso”. Não tem como voltar, consertar o barco, e eu acredito nisso. Eu acho que o que me inspira é isso: entender. E tudo o que estamos vendo aí, só muda com participação, eu acredito nisso. Acredito na participação como um motor de mudança. E o que a gente faz aqui, a gente sabe que é uma contribuição pequena, uma semente, e a gente pode ver isso avançar. Para mim, é muito bom fazer parte desse processo.

Pesquisadora: Como essas mudanças políticas que aconteceram nos últimos meses afetaram, de alguma forma, o trabalho aqui, especialmente na área de investimento?

Walter: Olha nos últimos anos muitas coisas aconteceram no cenário político, mas, de alguma maneira, o Labhacker tem se mantido assim, por conta da estrutura que a gente tem, de fazer interface com a sociedade. Isso influencia para que a gente não sofra muita influência desses processos. Conseguimos certa autonomia para trabalhar, independentemente desses acontecimentos. Eu acredito que foi por conta dessa interface com a sociedade, que é muito importante, que sustenta o nosso trabalho, dá legitimidade, dá essa possibilidade de a gente continuar o trabalho, a despeito de muitas coisas que, em outras épocas, com certeza teriam influenciado muito o nosso trabalho. E a gente conseguiu manter as coisas andando.

Simone: Do ponto de vista institucional, pelo menos teoricamente, existe muito esse apoio. No planejamento estratégico da Câmara, várias diretrizes preveem essa participação social. Então, fica muito complicado hoje em dia, no atual cenário, um deputado se posicionar contra a transparência e contra a participação. Ele pode lá no fundo brigar contra isso, mas, se ele se posicionar contra, é muito difícil, pega muito

mal. Então, a gente teria o apoio da Casa, no sentido de que o planejamento estratégico da Câmara direciona suas ações para serem focadas no cidadão, o que é bom. Hoje, a gente trabalha na mudança de portal com a visão do usuário: pela primeira vez a gente considera como o usuário está vendo as informações que estão aqui. Essa é uma mudança institucional e os deputados estão indo para isso. Também há os deputados jovens, os deputado eleitos em redes sociais pelo movimento mais de redes. Então, uma galera aí que já está vendo isso com outra cabeça. Antigamente, a gente via isso com mais clareza, os mais antigos né. Mas hoje em dia, eles estão mais ligados, a maioria está prestando muita atenção nesse movimento. Pode não estar atuando bem nisso, a própria Câmara não está, mas eu acho que eles já estão ligados (contratando esses profissionais que pensem em mídias sociais), sabendo que, de alguma maneira, eles precisam estar engajados. Eu vejo que há uma preocupação em se colocarem como parceiros de participação social e transparência. Sempre que a gente fala desses dois conceitos que fazem parte do DNA do Laboratório (Hacker), os deputados estão querendo fazer parte disso de alguma maneira, porque é importante hoje em dia estar alinhado a esses dois conceitos. Pega muito bem falar de parlamento aberto, de transparência: quem é que vai fazer um discurso contra isso? Eu acho que, aos poucos, a gente vai ganhando força, cabeças novas.

Cristiano: Eu também senti isso: quanto mais crise melhor para nós. Desde 2013, só ganhamos forças com as crises. Claro que existem muitos movimentos paradoxais muitas vezes. Por exemplo, queriam colocar a gente dentro da Secretaria da Juventude no ano passado, um projeto com o qual a gente não concorda muito, porque a gente não trabalha só com juventude. É sempre ficar de olho, pois há movimentos também que entendem de maneira enviesada como a gente trabalha, e querem se apoderar. Há esses perigos também, mas esse é um problema do sucesso, porque desde 2013, daqueles movimentos de junho, participação digital e transparência ganharam força cada vez maior, com Lava-jato, com crise política. E isso criou muito mais abertura ao nosso trabalho.

Simone: Fica mais fácil o convencimento também, porque antes a gente ia apresentar um projeto, alguma coisa, a gente fazia um esforço muito grande para convencer os pares aqui, os próprios colegas que não entendiam. Hoje, qualquer projeto que você vai fazer, facilmente você busca nessas diretrizes do planejamento, que estão alinhadas com

tudo isso. Estamos falando dos projetos que estão alinhados a cinco das seis diretrizes do planejamento com a Casa toda. Isso vai ao encontro das necessidades da Casa atual, bem fácil conseguir um apoio institucional e político nesse Senado.

Pesquisadora: De alguma forma, como vocês pensam que isso pode reforçar a democracia e afetar o modelo de representação que temos hoje?

Cristiano: Acho que inserir o movimento de democracia participativa no cenário representativo. Como um casamento, de maneira disruptiva, inserir isso na representação, e o parlamentar moderno aprendendo a trabalhar com isso, sendo o que a gente chama de facilitador de inteligência coletiva, facilitador de participação social. Tornar isso parte do seu processo significa decretar suporte.

Simone: Isso atrai os modernos e os outros vêm naturalmente, porque não tem para onde fugir.

Cristiano: Exato. Claro que existe uma boa turma que tem um ranço e não quer se envolver nisso. Mas, as urnas vão dizer. Esse movimento da evolução das coisas, essa onda anti-corrupção, vai filtrando bastante e jogando muita gente para essa coisa da participação. Não quer dizer que tudo vai melhorar, paradoxalmente.

Walter: Mas, a tendência é que isso favoreça um processo de melhora nessa questão ética, porque há deputados cada vez mais transparentes e participativos e a tendência é que no futuro a gente tenha uma mudança nesse quadro. Pelo menos, a visão que a gente tem de futuro, horizonte, é manter a questão do modelo representativo cada vez com mais porosidade da participação. Menos opacidade e mais porosidade, acho que a visão que a gente compartilha é essa.

Cristiano: Há muitas nuances também esse processo, que a gente vê de maneira muito simplificada. Com certeza, deve haver parlamentares participativos para umas coisas e não para outras. Inclusive, podem ser superéticos, participativos, moderados, interativos para algumas coisas e ser exatamente o contrário disso para outras, isso coexistir. Pode haver oportunismo político, para tirar proveito dessa onda, alguns pensarem que é modismo, postura que eu acho sustentável.

Walter: A gente percebe isso, quando o deputado só é participativo quando lhe convém, vai filtrando.