

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

FABRICIA ALMEIDA VIEIRA

E-PARLAMENTOS E O DESEMPENHO DAS FUNÇÕES LEGISLATIVAS
PARLAMENTARES DOS PAÍSES DAS AMÉRICAS NO CONTEXTO DA PANDEMIA
DO COVID-19

CURITIBA

2022

FABRÍCIA ALMEIDA VIEIRA

E-PARLAMENTOS E O DESEMPENHO DAS FUNÇÕES LEGISLATIVAS
PARLAMENTARES DOS PAÍSES DAS AMÉRICAS NO CONTEXTO DA PANDEMIA
DO COVID-19

Tese apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Doutora em Ciência Política, no Curso de Pós-graduação em Ciência Política, Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof^o. Dr. Sérgio Soares Braga

Co-orientador: Prof^o. Dr. Doacir Quadros

CURITIBA

2022

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SISTEMA DE BIBLIOTECAS – BIBLIOTECA

Conche, Fabrícia Almeida Vieira Moro

E-parlamentos e o desempenho das funções legislativas parlamentares dos países das Américas no contexto da pandemia da covid-19. / Fabrícia Almeida Vieira Moro Conche. – Curitiba, 2022.

1 recurso on-line : PDF.

Doutorado (Tese em Ciência Política) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Sérgio Soares Braga

Coorientador: Prof. Dr. Doacir Quadros

1. Câmaras Legislativas – América do Sul. 2. Câmaras Legislativas – América Central – 3. Câmaras Legislativas América do Norte. 4. Prática parlamentar. 5. Internet na administração pública. I. Braga, Sérgio Soares, 1965-. II. Quadros, Doacir Gonçalves. III. Universidade Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. IV. Título.

Bibliotecária: Fernanda Emanoéla Nogueira Dias CRB-9/1607



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR DE CIÊNCIAS HUMANAS
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO CIÊNCIA POLÍTICA -
40001016061P2

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação CIÊNCIA POLÍTICA da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da tese de Doutorado de **FABRÍCIA ALMEIDA VIEIRA MORO CONCHE** intitulada: **E-parlamentos e o desempenho das funções legislativas parlamentares dos países das Américas no contexto da pandemia da covid-19**, sob orientação do Prof. Dr. SERGIO SOARES BRAGA, que após terem inquirido a aluna e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua **APROVAÇÃO** no rito de defesa. A outorga do título de doutora 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, 24 de Fevereiro de 2022.

Assinatura Eletrônica
25/02/2022 14:44:56.0
SERGIO SOARES BRAGA
Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica
25/02/2022 11:30:51.0
LEONARDO CAETANO DA ROCHA
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO
PARANÁ)

Assinatura Eletrônica
25/02/2022 14:13:04.0
MARIA ALEJANDRA NICOLAS
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO
LATINO AMERICANA)

Assinatura Eletrônica
26/02/2022 11:54:27.0
ISABELE BATISTA MITOZO
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO)

General Carneiro, 460 - 5º andar - sala 517 - CURITIBA - Paraná - Brasil
CEP 80060-150 - Tel: (41) 3360-5233 - E-mail: ppgcufpr@gmail.com

Documento assinado eletronicamente de acordo com o disposto na legislação federal Decreto 8539 de 08 de outubro de 2015.

Gerado e autenticado pelo SiGA-UFPR, com a seguinte identificação única: 155907

Para autenticar este documento/assinatura, acesse <https://www.pppg.ufpr.br/siga/visitante/autenticacaoassinaturas.jsp> e insira o código 155907

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar quero registrar meus agradecimentos a Deus. Não foi uma caminhada fácil, mas senti Ele sempre presente, direcionando meus passos e me fortalecendo.

Agradeço ao curso de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná pelo acolhimento ao programa. Aos professores, pelos ensinamentos e direcionamentos. A Capes, pelo apoio financeiro durante esses anos de doutorado, que foi essencial para o desenvolvimento e conclusão da tese.

Ao meu orientador, Sérgio Braga, pelos apontamentos para o bom desenvolvimento da minha pesquisa e pela disponibilidade para me ajudar, principalmente na finalização do trabalho.

Aos colegas do grupo de pesquisa que contribuíram com a coleta de dados, muito obrigada!

Ao meu co-orientador, Doacir, que está presente em minha jornada acadêmica desde o período da graduação e que tive a honra de contar com seu apoio durante a construção dessa pesquisa. Muito obrigada!

Agradeço também as considerações da Maria Alejandra e do Leonardo Rocha em minha banca de qualificação. Registro aqui que foi por meio da leitura de um trabalho escrito por ambos que decidi minha área de pesquisa dentro da Ciência Política na graduação. Fico muito feliz em encerrar esse ciclo com pessoas incríveis e que fizeram parte do começo de tudo isso.

Sou muito grata por todas as experiências que a Pós-Graduação me proporcionou e vou levar para a vida, com muito carinho, os amigos que fiz! Em especial, quero mencionar a Maria Cecília. Muito obrigada pela amizade, pelas conversas, pelo incentivo, pela alegria e carinho de sempre.

Também quero registrar nesse espaço que ao longo dos anos do doutorado passei por diversas mudanças, sendo que a mais marcante foi que me tornei MÃE. Meu filho, Jeremias, é um presente de Deus em nossas vidas. Um sonho que se tornou real. Um diagnóstico médico de infertilidade, que se transformou em um milagre na minha vida e na vida do meu esposo, Luiz.

Meu filho, um dia você poderá ler a minha tese e se inspirar em minha jornada de estudos para trilhar a sua. Saiba que você se tornou minha motivação, a luz dos meus olhos, meu combustível! Te amo, meu menino!

Ao Luiz, meu esposo, meu porto seguro, meu maior incentivador, meu parceiro, meu amigo, sempre paciente e sábio. Obrigada por me ajudar a acreditar em mim e no meu potencial. Obrigada por estar ao meu lado em todo o tempo e me ajudar a encarar a vida com mais leveza e amor. Amo muito você!

À minha mãe, Sandra, que me ensinou a amar a leitura, a pesquisa e o estudo. Obrigada pelos seus esforços e por ter me ajudado a chegar até aqui. Te amo!

Ao meu irmão, André, pelo apoio e incentivo para a finalização desse trabalho. Outro presente que ganhei ao longo dessa jornada foi meu sobrinho Noah. Amo vocês!

Quero agradecer a minha amiga e mãe espiritual, Ariete. Obrigada por todas as palavras encorajadoras, pelos conselhos, por ouvir meus desabafos e me ajudar a reconhecer meu valor e potencial. Amo você!

À Lourdes e Almir, Márcia e Gislaine, obrigada pelo acolhimento, pelos incentivos, pelo carinho de sempre!

Esse ciclo se encerra com muita gratidão!

RESUMO

Tendo em vista a importância dos Parlamentos nas democracias representativas e o potencial das plataformas digitais em contribuir para a abertura das Casas Legislativas e suas funções, o objetivo geral dessa tese é realizar uma análise comparativa dos e-parlamentos dos países das Américas, a fim de averiguar o desempenho das funções legislativas no período de pandemia do Covid-19. Possui os seguintes objetivos específicos: i) realizar um estudo comparado entre países da América do Sul, Central e Norte, efetuando um mapeamento da apropriação das plataformas digitais, identificando o modo de uso e funções privilegiadas em seus portais digitais; ii) efetuar uma análise qualitativa do desempenho dos e-parlamentos no período de pandemia, o modo de adoção dos sistemas deliberativos remotos e o nível de sofisticação das ferramentas; iii) mapear as melhores práticas dos e-parlamentos que empregam características do Parlamento Aberto. A hipótese geral da pesquisa é de que a pandemia do Covid-19, apesar de todos os males que causou, foi um grande impulso para a transição do parlamento para o e-parlamento, potencializando suas funções no âmbito digital e com a adoção de práticas que conduzem ao Parlamento Aberto. O *corpus* empírico da nossa pesquisa consiste em 29 portais legislativos de 20 países das Américas do Norte, Central e do Sul. Para aqueles que são bicamerais, analisamos o portal da Câmara dos Deputados e do Senado, e, o Congresso Legislativo no caso dos países unicamerais. Para entender como as funções são desempenhadas nos portais das Casas Legislativas, será empregada uma versão inspirada na metodologia de Leston-Bandeira (2009), que se baseia na análise de conteúdo dos portais. Adotaremos como funções legislativas: legislação, legitimação, fiscalização, representação, educação cívica e participação cidadã. Com o intuito de compreender como foi a adaptação dos e-parlamentos ao sistema de deliberação remoto e o nível de sofisticação das ferramentas, será utilizada a metodologia de Mitozo (2020), parte dela consiste na análise de documentos e relatórios das ações dos parlamentos frente ao cenário de pandemia, e outra parte na análise de conteúdo das ferramentas.

Palavras-chave: e-parlamentos; parlamento aberto; instituições representativas; funções legislativas; América do Norte; América Central; América do Sul.

ABSTRACT

Considering the importance of Parliaments in representative democracies and the potential of digital platforms to contribute to the opening of Legislative Houses and their functions, the general objective of this thesis is to carry out a comparative analysis of the e-parliaments of the countries of the Americas, in order to investigate the performance of legislative functions in the period of the pandemic. The research also pursues three specific objectives: i) to carry out a comparative study between countries in South, Central and North America, mapping the appropriation of digital platforms, identifying the mode of use and privileged functions in their digital portals; ii) carry out a qualitative analysis of the performance of e-parliaments during the pandemic period, the way in which remote deliberative systems were adopted and the level of sophistication of the tools; iii) mapping the best practices of e-parliaments that employ Open Parliament features. The general hypothesis of the research is that the Covid-19 pandemic, despite all the evils it has caused, was a major impetus for the transition from parliament to e-parliament, enhancing its functions in the digital realm and with the adoption of practices leading to the Open Parliament. The empirical corpus of our research consists of 29 legislative portals from 20 countries in North, Central and South America. For those who are bicameral, we analyzed the portal of the Chamber of Deputies and the Senate, and the Legislative Congress in the case of unicameral countries. To understand how the functions are performed in the portals of the Legislative Houses, a version inspired by the methodology of Leston-Bandeira (2009) will be used, which is based on the content analysis of the portals. We will adopt as legislative functions: legislation, legitimation, inspection, representation, civic education and citizen participation. In order to understand how the e-parliaments were adapted to the remote deliberation system and the level of sophistication of the tools, the methodology of Mitozo (2020) will be used, part of which consists of the analysis of documents and reports of the actions of parliaments against to the pandemic scenario, and another part in the content analysis of the tools.

Keywords: e-parliaments; open parliament; representative institutions; legislative functions; North America; Central America; South America.

LISTA DE IMAGENS

IMAGEM 1: Fatores institucionais e funções parlamentares.....	51
IMAGEM 2: Biografia da página da Câmara dos Deputados do Brasil.....	85
IMAGEM 3: Biografia da página do Congresso Nacional de Belize.....	86
IMAGEM 4: Senado Federal do Brasil contra a Covid-19.....	114
IMAGEM 5: Senado Federal do Brasil contra a Covid-19 – interação.....	115
IMAGEM 6: Página com informações sobre as ações da Câmara dos Deputados do Brasil para o combate ao Covid-19.....	116
IMAGEM 7: Portal de medidas sobre a Covid-19 da Câmara dos Deputados da Argentina.....	117
IMAGEM 8: Página referente ao Coronavírus da Câmara dos Deputados do Chile.....	118
IMAGEM 9: Página sobre o Coronavírus na <i>House of Representatives</i>	120

LISTA DE TABELAS

TABELA 1: Confiança no Parlamento dos países Nórdicos (2017-2020).....	28
TABELA 2: Confiança no Parlamento dos países da América do Norte (2017-2020*).....	29
TABELA 3: Confiança nos Parlamentos dos países da América do Sul (2020).....	30
TABELA 4: Resumo do <i>corpus</i> empírico.....	73
TABELA 5: Matriz de correlações entre variáveis macrossociais e IFP dos países das Américas.....	92
TABELA 6: Correlação entre variáveis políticas & IFP.....	94
TABELA 7: Ações divulgadas pelos e-parlamentos dos países das Américas durante o período de pandemia.....	102
TABELA 8: Estratégias para o funcionamento dos parlamentos na pandemia.....	104
TABELA 9: Dispositivos legais.....	106
TABELA 10: Plenário virtual.....	108
TABELA 11: Nível de sofisticação das ferramentas de votação.....	110

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1: Evolução do acesso à internet nos países das Américas (2005-2020).....	44
GRÁFICO 2: Índice da função legislação.....	81
GRÁFICO 3: Índice da função legitimação.....	82
GRÁFICO 4: Índice da função de representação.....	84
GRÁFICO 5: Índice da função representação.....	86
GRÁFICO 6: Índice da função educativa.....	88
GRÁFICO 7: Índice da função participativa.....	89
GRÁFICO 8: Índice geral do desempenho das funções nos e parlamentos.....	91
GRÁFICO 9: Diagrama de dispersão inclusão digital x IFD.....	93
GRÁFICO 10: Relação entre índice de democracia x IFP.....	96
GRÁFICO 11: Comparação dos índices gerais das funções dos e-parlamentos.....	100

LISTA DE SIGLAS

AR – Argentina

BO – Bolívia

BR – Brasil

CL – Chile

CO – Colômbia

EC – Equador (Ecuador)

GY – Guyana (Guiana)

PY – Paraguai (Paraguay)

PE – Peru

SR – Suriname

UR - Uruguai

VE - Venezuela

BZ – Belize

CR – Costa Rica

SV – El Salvador

GT - Guatemala

HN - Honduras

CA - Canadá

EUA – Estados Unidos da América

MX - México

IGDF - Índice geral do desempenho das funções

SE – Câmara dos Senadores

CD – Câmara dos Deputados

CN – Congresso Nacional

IFP – Índice de Funcionalidade dos e-Parlamentos

SDR – Sistema de Deliberação Remota

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	15
2. INSTITUIÇÕES REPRESENTATIVAS: ORIGEM E FUNÇÕES DOS PARLAMENTOS	24
2.1.1. Instituições representativas: a origem dos parlamentos	24
2.1.2. Os desafios dos Parlamentos nas democracias representativas contemporâneas	27
2.1.3. Parlamento e suas funções	31
3. PARLAMENTO ABERTO E A INTERNET: OS E-PARLAMENTOS DOS PAÍSES DAS AMÉRICAS	40
3.1.1. Internet como meio de comunicação política.....	40
3.1.2. O acesso à internet dos países das Américas.....	43
3.2. Parlamento aberto e o conceito de e-parlamento	45
3.2.1. E-parlamentos: pesquisas empíricas sobre o desempenho das funções nos sites	48
3.2.2. As funções e os e-parlamentos	56
3.3. A importância dos e-parlamentos em um contexto pandêmico.....	59
4. QUESTÕES METODOLÓGICAS	67
4.1. Justificativa, questões de pesquisa, objetivos, hipóteses	67
4.2. Metodologia e fontes.....	72
5. OS E-PARLAMENTOS DOS PAÍSES DAS AMÉRICAS: UMA ANÁLISE CONTEXTUAL	80
5.1. As funções dos e-parlamentos.....	80
5.1.1. Fatores associados ao desempenho das funções.....	91
6. INICIATIVAS DEMOCRÁTICAS DOS PARLAMENTOS DIGITAIS NAS AMÉRICAS NO CONTEXTO DE ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DA COVID-19	99
6.1. O desempenho dos e-parlamentos no período de pandemia	99
6.1.1. Sistema de deliberação remoto	103
6.2. Mapeamento de boas práticas.....	113
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	121
Referências	125
Anexo 1.....	135

Anexo 2.....	135
Anexo 3.....	136
Anexo 4.....	136
Anexo 5.....	137
Anexo 6.....	137

1. INTRODUÇÃO

Desde o final do século passado tem havido um amplo debate sobre a crise da democracia e seu destino. Um dos marcos iniciais desse debate foi a publicação do famoso trabalho de Bernard Manin sobre as “metamorfoses da democracia representativa” (Manin, 1995). O debate inaugurado por esse texto teve amplo impacto na Ciência Política contemporânea, especialmente naqueles estudos que buscavam, de alguma forma, articular a análise dos processos políticos ocorridos nas instituições com aqueles que ocorriam no campo da comunicação política (BLUMER & COLEMAN, 2009; COLEMAN, 2017). Para estes autores, as mudanças nos processos de comunicação política, especialmente a ampla digitalização das atividades políticas ocorridas a partir da invenção da internet e das redes digitais, longe de implicar uma destruição ou uma ruptura da democracia representativa, como considerava toda uma vertente de análise sobre o impacto das tecnologias digitais na política desde o início do século, implicava a condução da democracia representativa para novos patamares, implicando novas mudanças nessa forma de governo.

Blumer & Coleman (2009), por exemplo, consideravam que os impactos das tecnologias digitais no processo político, longe de causar uma ruptura nos processos de representação política tradicional, daria origem a uma nova forma de representação, por eles qualificada como *representação direta*, onde os fluxos de comunicação entre cidadãos, atores e instituições políticas seriam frequentes e regulares, com a construção de mais espaços de deliberação e de participação. Outros autores observam a constituição de um novo formato de democracia num contexto de “abundância informacional”, também caracterizado com *democracia monitorada* (KEANE, 2009). Mais recentemente, com a emergência de líderes populistas de extrema-direita em várias partes do mundo, e com o diagnóstico sobre as “crises da democracia representativas” que o acompanhou, esse debate foi direcionado para novos patamares, com intervenção de vários autores que anteveem a possibilidade de “desconsolidação” num futuro próximo, caso não sejam tomadas medidas de modernização e adaptação das democracias representativas a este novo quadro político (PRZEWOSKY, 2019).

É dentro desse contexto mais amplo que se situa nosso interesse pela temática mais geral dos parlamentos digitais e das funções dos e-parlamentos. Como se sabe, os parlamentos digitais tem sido objeto de uma ampla literatura mais recente, desde a publicação dos trabalhos pioneiros sobre o tema no final do ano passado e no início deste século

(COLEMAN, 1999; NORRIS, 2001; BRUM & LESTON-BANDEIRA, 2009, SAMPAIO et al., 2020).

Os parlamentos foram considerados, por muito tempo, como locais reservados, exclusivamente voltados a elaboração de leis e fiscalização das organizações governamentais. Contudo, com a industrialização, crescimento urbano e aumento da heterogeneidade social essas instituições passaram por grandes transformações, se tornando uma Casa Representativa, buscando defender os interesses e a pluralidade social. Nesse “novo” cenário, os Parlamentos ganham mais funções, como a de representar, legislar, fiscalizar as ações do governo e legitimar (LESTON-BANDEIRA, 2009).

Os Parlamentos são instituições insubstituíveis nas democracias representativas e, apesar disso, precisam encontrar estratégias para superar os elevados níveis de desconfiança dos cidadãos e, logo, a baixa legitimidade (MITOZO, 2018). Uma das formas encontradas é caminhar para a *abertura dos parlamentos*, através práticas voltadas a transparência, dados abertos, participação cidadã e engajamento.

Nesse sentido, as plataformas da internet aparecem como um meio de comunicação capaz de contribuir fortemente com o objetivo do Parlamento Aberto. Essa tecnologia está ganhando cada vez mais destaque na comunicação e na formação da opinião pública, se consolidando como um instrumento primordial na relação entre as instituições políticas e os cidadãos (LESTON-BANDEIRA, 2009; LESTON-BANDEIRA & THOMPSON, 2015).

Ainda que as plataformas digitais apresentem muitos benefícios, no final do século XX e início do século XXI, muitos Parlamentos usavam somente os recursos básicos de seus sites, limitando suas plataformas à divulgação de informações de prestação de serviços simples, sem preocupações com a transparência, recursos de acessibilidade, ferramentas de diálogo online, etc (UNITED NATIONS, 2008). Com o passar dos anos e das pressões dos diversos atores sociais por mais transparência e participação, os parlamentos, em sua maioria, passaram a buscar desenvolver planos e estratégias para melhorar o uso das ferramentas da internet, principalmente as que favorecem o envolvimento do público, em conformidade com relatório da PNUD e UIP (2012).

Atualmente, as redes sociais são utilizadas por inúmeros usuários no Brasil e no mundo. O Facebook e o Twitter, por exemplo, foram adotados pelos atores políticos, ampliando a visibilidade na campanha eleitoral, assim como ao longo do mandato dos representantes e das legislaturas das casas legislativas, proporcionando, principalmente, a interação entre os atores, instituições políticas e os cidadãos (CERVI & MASSUCHIN, 2011;

ROCHA, 2014). Mesmo com a ascensão e popularidade das redes sociais, os websites permanecem sendo plataformas basilares para o gerenciamento das atividades de muitas instituições, como os parlamentos (CHADWICK, 2017; GERBAUDO, 2021).

De modo geral, pesquisas com a temática “política e internet” buscam entender como os potenciais da internet impactam e/ou modificam as experiências democráticas. A literatura que analisa empiricamente as mudanças acerca da inserção da internet no campo político é extensa. Na literatura internacional, por exemplo, há uma série de trabalhos sobre governo eletrônico (SEIFERT & CHUNG, 2009), ciberativismo e movimentos sociais (SCHUSSMAN & EARK, 2004), uso da internet por partidos políticos (NORRIS, 2003; WELP & MARCUZA, 2016), campanha online e processos eleitorais (BIMBER & DAVIS, 2003), órgãos legislativos e internet (COLEMAN & BLUMLER, 2009), parlamentares na internet (LILEKER & JACKSON, 2009; ZITTEL, 2006), e-parlamentos e funções das ferramentas digitais (NORRIS, 2001; COLEMAN, 2004; LESTON-BANDEIRA, 2007; 2009; 2012; ROMANELLI, 2016), entre outros.

Essa temática também é bastante explorada no contexto nacional. As principais linhas de pesquisas dos trabalhos acadêmicos que podem ser destacados são: campanhas online e processos eleitorais nas redes sociais (CERVI & MASSUCHIN, 2011; HERMAN, 2017), partidos políticos e internet (ROCHA, 2014; ROCHA, 2019), apropriação dos novos meios de comunicação pelos órgãos legislativos (BRAGA, 2007; MARQUES, 2007; FARIA, 2012), deliberação online (SAMPAIO et al, 2010; MIOLA, 2011), democracia digital (GOMES, 2005; GOMES & MAIA, 2008; MITOZO, BRAGA & VIEIRA, 2017; SAMPAIO & MITOZO, 2020), parlamentares e internet (MARQUES, 2007; VIEIRA, 2017), funções desempenhadas por websites parlamentares (MARQUES, 2008; PEIXOTO, 2013; TADRA, 2014; MITOZO, 2018; VIEIRA et al, 2019), accountability e internet (ALMADA, 2017; ANGELI, 2017), entre outros.

Dentro dessa temática, encontra-se a linha de estudos sobre *e-parlamentos* ou *parlamentos digitais*, que, aliás, situa-se a presente tese. O conceito de e-parlamento gira em torno do entendimento de uma instituição política que se apropria e usa as tecnologias digitais de informação e comunicação com o objetivo de melhorar sua administração interna, bem como o acesso à informação através de sua difusão e a promoção da interação entre a casa representativa e os cidadãos (FARIA, 2012; OPENING PARLIAMENT, 2012, NOVECK, 2018).

A produção da literatura sobre essa linha de estudos pode ser considerada consolidada. Antes da internet alguns pesquisadores fizeram análises sobre o acesso dos cidadãos às informações do processo legislativo por meio da televisão, rádio e jornais impressos (BLUMLER; GUREVITCH, 1986; COOK, 2005; GARAY, 1984). Com o surgimento da internet, entre 1990 até a primeira década dos anos 2000, a principal reflexão das pesquisas recaiu sobre como os parlamentos seriam impactados pelos recursos digitais desse meio de comunicação, especialmente as ferramentas de participação cidadã (CASEY, 1996; COLEMAN *et al.*, 1999; NORRIS, 1999; TAYLOR; BURT, 1999; VINTAR *et al.*, 1999; LÖFGREN *et al.*, 1999; MULDER, 1999; ULRICH, 2005; WARD *et al.*, 2007; LASSE *et al.*, 2006; DAI; NORTON, 2007A, 2007B; SHAHIN; NEUHOLD, 2007; LESTON-BANDEIRA, 2007; LESTON-BANDEIRA; WARD, 2008; PAPALOI; GOUSCOS, 2011; FARIA; REHBEIN, 2016). Na sequência, aparecem as pesquisas sobre os e-parlamentos em perspectiva comparada (ZITTEL, 2004; MARQUES; MIOLA, 2007; VICENTE-MERINO, 2007; MARQUES, 2008, 2010; MISSINGHAM, 2011; LESTON-BANDEIRA, 2012A; PEIXOTO, 2013; BRAGA; TADRA, 2013; BERNARDES; LESTON-BANDEIRA, 2016).

Sobre as funções dos e-parlamentos encontramos algumas pesquisas que focam nas funções tradicionais, tais como a função legislativa e as informações sobre as etapas do processo legislativo (ALCÂNTARA SÁEZ, GARCÍA MONTERO, 2013); estudos sobre a função de legitimação, que focam no conteúdo referente ao funcionamento e história da instituição (BARROS, BERNARDES, MACEDO, 2015; BARROS, 2017); na de representação, que se baseia nas informações dos representantes e partidos políticos (BRAGA & NICOLÁS, 2015; BRAGA & CRUZ, 2018). Dentre as funções mais recentes, percebe-se uma grande concentração de pesquisas voltadas a investigar ferramentas de e-participação e engajamento (MARQUES, 2008; DALBOSCO; VIEIRA, 2011; BRAGA & PERNA, 2012; FARIA, 2012; PEIXOTO, 2013; BRAGA & FARIA, 2015; BARROS, BERNARDES & REHBEIN, 2016; FARIA & REHBEIN, 2016; MITOZO, 2018); e, mapeamento de iniciativas e estudos mais gerais sobre as funções dos e-parlamentos (LESTON-BANDEIRA, 2007; 2009; TADRA, 2014; BRAGA, MITOZO, TADRA, 2016a; 2016b; VIEIRA *et al.*, 2019). Há também algumas pesquisas sobre a função educativa, analisando programas educativos oferecidos pelas casas representativas (BRESSANELLI & COSSON, 2016; MARTINS & BARROS, 2018; COSSON & BARROS, 2019; BARROS & COSSON, 2020).

Essas e outras pesquisas são de extrema importância para fortalecer o campo de pesquisa, assim como direcionar estudos futuros. Os parlamentos e seus portais digitais

passaram a ser objetivos de estudo de diversas pesquisas principalmente após a abertura das Casas e a busca por maior transparência de suas ações, projetos e iniciativas de plataformas de engajamento e interação com o cidadão (OPENING PARLIAMENT, 2012; MITOZO, 2020).

Nesse sentido, a presente tese se insere na área da Comunicação Política, mais especificamente, na linha de estudos sobre *e-parlamento* ou *parlamento digital*. Tem como *objetivo geral* realizar uma análise comparativa dos e-parlamentos dos países das Américas, a fim de averiguar o desempenho das funções legislativas no período de pandemia do Covid-19.

A pesquisa conta ainda com alguns objetivos específicos: i) realizar um estudo comparado entre os países das Américas do Sul, Central e Norte, efetuando um mapeamento da apropriação das plataformas da internet, comparando o modo de uso e as funções mais privilegiadas; ii) efetuar uma análise qualitativa do desempenho dos e-parlamentos no período de pandemia do Covid-19 e o modo de adoção dos sistemas deliberativos remotos; iii) realizar um mapeamento de boas práticas dos e-parlamentos que se esforçam em colocar em prática os elementos do Parlamento Aberto.

A Organização Mundial da Saúde declarou pandemia do Covid-19 no dia 11 de março de 2020, após esse vírus ter se espalhado por mais de 115 países. Ela instituiu grandes desafios na área da saúde e economia, todos os setores da sociedade precisaram se adaptar frente às medidas de segurança para conter o avanço da doença, principalmente com relação à quarentena e o distanciamento social. As Casas Legislativas se tornam ainda mais importantes nesse contexto de crise sanitária, tendo o papel de legislar sobre as medidas em todas as áreas afetadas pela pandemia e fiscalizar as ações governamentais, garantindo que elas sejam conduzidas com transparência e integridade (MITOZO, 2020; PARLAMERICAS, 2021). Para seguir as medidas de segurança e conter o avanço da doença, salvaguardando as vidas, muitos setores adotaram o trabalho remoto, como foi o caso de muitos Parlamentos. Foi dentro desse cenário em que a presente pesquisa foi desenvolvida, os dados coletados e a análise realizada.

Assim, a presente tese busca responder o seguinte questionamento: Como os Parlamentos dos países das Américas estão utilizando as plataformas digitais no período pandêmico? Dessa questão central, surgem algumas questões secundárias: Como os Parlamentos continuaram funcionando após a deflagração da pandemia? Como as plataformas digitais contribuíram nesse cenário? Quais funções legislativas foram priorizadas pelos e-parlamentos? Todos os Parlamentos americanos adotaram o sistema de deliberação remoto

para manter as Casas ativas no período de pandemia? Como foi o processo de adoção do sistema remoto?

A hipótese geral da pesquisa é de que a pandemia do Covid-19, apesar de todos os males que causou, foi um grande impulso para a transição do parlamento para o e-parlamento, potencializando suas funções no âmbito digital e com a adoção de práticas que conduzem ao Parlamento Aberto.

A motivação inicial desse trabalho foi o de dar continuidade a pesquisas anteriores, tais como a investigação da atuação digital dos atores políticos no âmbito da América Latina, iniciada na dissertação da pesquisadora (VIEIRA, 2017) e o estudo sobre as funções dos e-parlamentos na América do Sul, realizada por Vieira e outros pesquisadores (VIEIRA et al., 2019).

Essas pesquisas abriram caminhos para o presente trabalho, que foi iniciado com o objetivo de analisar as funções desempenhadas dos e-parlamentos dos países das Américas, mas foi alterado após os acontecimentos decorrentes pela pandemia do Covid-19. O novo cenário foi incluído na pesquisa, já que representou um marco não somente na área da saúde e economia, mas nos desafios impostos para o funcionamento dos diversos setores da sociedade, inclusive para os parlamentos. Essa crise sanitária afetou diretamente o trabalho das Casas Legislativas, “uma vez que é o Legislativo que precisa votar leis que garantem a funcionalidade dos serviços em geral e a preservação da vida, mas que também é composto por pessoas, cujas vidas precisam igualmente de cuidado” (MITOZO, 2020, p. 13).

Além disso, essa pesquisa se justifica pela lacuna de pesquisas comparadas no âmbito dos legislativos dos países das Américas. No caso da América Latina, Welp e Marzuca (2016, p. 200) alegam que isso pode ser explicado pela “brecha digital” na região, especialmente no que se refere a América Latina. Por muito tempo o acesso à internet nessa região foi muito baixo, afastando os olhares dos pesquisadores. Essa realidade foi sendo modificada e o acesso à internet tem se expandido, muito em razão de que essa tecnologia não se restringe mais ao computador fixo, podendo ser acessada via notebooks, *tablets* e smartphones.

Diante dessas constatações, a presente pesquisa pretende contribuir com o campo de pesquisa, ao propor uma análise comparativa das funções desempenhadas nos portais legislativos dos países das Américas no contexto da pandemia do Covid-19.

Para cumprir tais objetivos e responder as questões colocadas, a análise foi realizada nos portais legislativos de 20 países das Américas, membros do ParlAmericas, são eles: América do Norte (Canadá, México e Estados Unidos); América Central (Belize, Costa Rica,

El Salvador, Guatemala, Honduras); América do Sul (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai, Venezuela). O *corpus* empírico da nossa pesquisa consiste em 29 portais legislativos. Para aqueles que são bicamerais, analisamos o portal da Câmara dos Deputados e do Senado, e, a Assembleia Nacional ou o Congresso Nacional, como iremos mencionar doravante, no caso dos países unicamerais. Os portais legislativos de Nicarágua, Panamá e do Senado do México estiveram desativados no período dessa pesquisa.

A fim de entender como as funções são desempenhadas nos portais das Casas Legislativas, será empregada uma metodologia baseada no estudo de Leston-Bandeira (2009) sobre os websites parlamentares europeus, que passou por modificações a fim de se adequar ao objeto do presente estudo. Resumidamente, nas pesquisas anteriores, as principais modificações na metodologia foram a i) inclusão das funções de educação e participação; ii) adaptação da função fiscalização para a realidade brasileira (TADRA, 2014; BRAGA, MITOZO & TADRA, 2016a; 2016b) e para o contexto da América do Sul (VIEIRA et al., 2019). Adotamos as seguintes funções dos parlamentos para executar a presente pesquisa: legislar, fiscalizar, legitimar, representar, participação cidadã e educação cívica (LESTON-BANDEIRA, 2007; 2009).

A metodologia se resume na análise de conteúdo dos portais digitais legislativos, mais especificamente, consiste em verificar a presença ou ausência de variáveis relacionadas ao desempenho de cada uma das funções parlamentares. As variáveis que formam essas funções são dicotômicas, e serão compiladas como presentes (1) ou ausentes (0). A quantidade de características encontradas em cada portal será dividida pelo número total de características de cada função. O resultado dessa divisão será o índice de cada função. Vale ressaltar que essa metodologia não fornece resultados no sentido da existência ou não de determinada característica no website, mas sim fornece a força do índice, isto é, quanto mais próximo a 0 (zero) mais fraco é, e quanto mais próximo de 1 (um) mais forte.

Com o intuito de analisar o desempenho dos e-parlamentos no período pandêmico, faremos um levantamento das ações dos parlamentos nesse cenário de crise sanitária, por meio de mapeamento dos relatórios das respostas das Casas Legislativas realizadas pelo ParlAmericas (2020) e *Inter-Parliamentary Union* (2020). A outra parte da análise de conteúdo é fundamentada na metodologia desenvolvida por Mitozo (2020), com o objetivo de realizar mapeamento das casas legislativas que se adaptaram ao sistema de deliberação remoto e o nível de sofisticação das ferramentas. Ela consiste na análise de cinco variáveis: 1)

utilização de plenário virtual; 2) voto remoto; 3) alteração da legislação para regular as atividades; 4) assiduidade dos parlamentares; e 5) nível de sofisticação das ferramentas. Com isso será possível identificar quais parlamentos adotaram o sistema de deliberação remoto e quais são suas características.

A presente tese está dividida em 6 capítulos, tendo como primeiro capítulo a introdução e o último as considerações finais da pesquisa.

No segundo capítulo será abordada uma breve discussão sobre a origem dos parlamentos, como ele atua dentro das democracias representativas e os principais desafios enfrentados por essas instituições políticas. Também falaremos sobre as funções dos parlamentos, tendo em vista que essas instituições políticas têm um papel muito importante nas sociedades, representando diversos setores, segmentos, interesses, discutindo e implementando políticas públicas. Esse é um assunto complexo, já que não existe consenso na literatura a respeito das funções que as Casas Legislativas possuem, tendo em vista que elas podem ser diferentes dependendo da Constituição e das leis de cada país. Precisamos, no entanto, a fins didáticos, trabalhar essa temática, para, posteriormente transformá-las em variáveis dependentes da pesquisa.

No terceiro capítulo falaremos brevemente sobre os meios de comunicação no processo de mediação do campo político. Abordaremos o conceito de e-parlamento ou parlamento digital, partindo do entendimento que um e-parlamento é aquele que usa as plataformas da internet não somente para disponibilizar informações, mas para facilitar a compreensão dos cidadãos sobre os processos legislativos e fortalecer vínculos com os cidadãos. Veremos os principais achados das pesquisas empíricas sobre as funções dos e-parlamentos nos países das Américas e como elas contribuem com a presente pesquisa. Discutiremos também a importância dos e-parlamentos em um contexto de pandemia do Covid-19.

Em seguida, no quarto capítulo, dedica-se a explicar detalhadamente os objetivos, hipóteses e as estratégias metodológicas adotadas para a realização dessa pesquisa.

No quinto capítulo faremos a análise contextual dos e-parlamentos dos países das Américas. Veremos os resultados obtidos das funções das Casas Legislativas no ambiente digital e os fatores associados ao desempenho das mesmas. Discutiremos também como está o desempenho dessas instituições nas plataformas digitais no período de pandemia do Covid-19 e a adoção dos sistemas deliberativos remotos para a continuidade de suas funções. Por fim,

iremos ressaltar as iniciativas democráticas dos parlamentos digitais nas Américas, que reforçam valores para a abertura dos Parlamentos.

2. INSTITUIÇÕES REPRESENTATIVAS: ORIGEM E FUNÇÕES DOS PARLAMENTOS

O parlamento representativo, por volta do século XIII, não estava preocupado em manter vínculos com a sociedade, era um grupo fechado, formado por notáveis, com o papel de deliberar e, em menor grau, de legislar (LESTON-BANDEIRA, 2016). A partir do século XX, o parlamento foi ressignificado, com mais membros, passou a ser uma “Casa Representativa”, em que seus integrantes teriam o “poder” para manifestar opiniões, defender interesses e direitos de grupos da sociedade - como os minoritários, dentre eles, mulheres, negros ou então dos interesses da classe empresarial e suas várias ramificações (BEETHAM, 2006). Com essa mudança, o parlamento passou a ter seus trabalhos voltados à sociedade, adquiriu outras funções e foi se tornando uma instituição mais aberta ao monitoramento dos cidadãos e a interação.

Nesse capítulo iremos entender a origem dos parlamentos, o papel que exercem e os principais desafios que essas instituições enfrentam nas democracias representativas contemporâneas. Falaremos também sobre as funções dos parlamentos, que é um tema complexo, pois não existe consenso na literatura a respeito das funções que as Casas Legislativas possuem. Isso porque elas podem variar conforme determinações presentes na Constituição e nas leis de cada país. Precisamos, no entanto, a fins didáticos, trabalhar essa temática, para, posteriormente transformá-las em variáveis dependentes dessa pesquisa.

2.1. Instituições representativas: origem dos Parlamentos

Os Parlamentos são instituições que estão intimamente ligadas ao contexto da democracia e da representação política. Resumidamente, pode-se dizer que a representação política abrange três dimensões: i) autorização; ii) identidade e iii) prestação de contas (SANTOS & AVRITZER, 2002).

A primeira dimensão é de que a representação ocorre por meio da *autorização*¹, de modo que os cidadãos delegam a responsabilidade das decisões públicas/políticas para os

¹ Thomas Hobbes é um dos primeiros estudiosos a fazer uma análise sobre representação em seu livro *Leviathan* (1651). Ele destaca principalmente a dimensão da autorização, em que os governantes são autorizados pelos cidadãos, via voto, a “gerenciar” as decisões políticas. É interessante frisar, no entanto, que

governantes que são escolhidos e eleitos através do voto. Nesse sentido, Pitkin (2006) considera a representação como uma relação recíproca, em que por um lado há a autonomia dos representantes para gerenciar as questões públicas; e por outro lado os cidadãos têm um papel ativo na sociedade, avaliando/julgando constantemente seus governantes, formando opiniões a partir das ações desses, o que geraria impacto direto na eleição seguinte.

A segunda dimensão está relacionada com a *identidade* gerada pela representação política. Ou seja, por meio dela múltiplas identidades podem ser representadas no poder, desde as majoritárias até as minoritárias. Essa seria uma das peculiaridades da representação política, possibilitando “espaço” aos grupos minoritários e suas demandas.

A terceira dimensão está vinculada a *prestação de contas*. Nessa lógica, Nádya Urbinati (2006) defende que a representação política no período eleitoral é essencial (eleições, voto, autorização), no entanto ela não é suficiente para o bom funcionamento da democracia. A representação política precisa superar o período eleitoral, para não ser limitada a um “acordo contratual” e a nomeação de representantes. Após o período eleitoral, é de extrema importância que os valores democráticos sejam ainda mais aplicados, tais como a prestação de contas.

O termo representação passou por diversos estágios, até ser empregado no sentimento político, de “representar” ou “atuar para outros”². Nesse contexto, saímos da perspectiva *individual* de representação – em que consistia no entendimento de que os cidadãos votam e elegem pessoas que administram as questões públicas – e adentramos em uma visão *institucional* – que se baseia no entendimento de que os cidadãos votam e os representantes eleitos formam um corpo dentro de uma instituição, o Parlamento, e é por meio dela que conseguem cumprir suas funções, deliberando, legislando e fiscalizando.

A origem dos Paramentos foi na Inglaterra no século XIII, “quando representantes de diferentes regiões passaram a ser convocados para colaborar com o rei, estando em suas principais tarefas a aprovação da criação de tributos” (GASPARDO, 2010, p. 774). Entre o século XVII e XVIII, conforme explica o autor, com as Revoluções Liberais Burguesas,

Hobbes, ao falar sobre representação, não está preocupado com a democracia, ou seja, ele não vincula o debate de democracia e representação.

² Pitkin explica quando esse termo foi mencionado com esse intuito:

A obra de Smith também é uma das primeiras aplicações conhecidas da palavra inglesa “*represent*” ao Parlamento. Smith utiliza a palavra uma vez só, mas a utiliza num ponto crucial, ao escrever sobre “o Parlamento da Inglaterra, que representa e tem o poder todo o reino, tanto a cabeça quanto o corpo. Pois, entende-se que todo inglês está presente ali, seja em pessoa, seja por procuração ou por meio de delegados (...) e o consentimento do Parlamento é considerado como o consentimento de todos os homens”. (Smith, 1906: 49). (PITKIN, 2006, p. 25 e 26).

alguns patamares da sociedade, definidos por renda e propriedade, ganharam o direito de votar e ser votado para se tornar um parlamentar. Nesse caso, o parlamento representativo se originou em formato de “clube”, formado por um grupo de notáveis que tinham como atividades, em maior grau, a deliberação e, com pouco espaço para a legislação e a interação com a sociedade (LESTON-BANDEIRA, 2016).

No final do século XIX e início do século XX, o sufrágio universal reconfigura o papel e o perfil do parlamento, ele deixa de “ser o lugar do consenso e passou a ser o do dissenso, das diferentes ideologias e concepções a respeito da condução do Estado” (GASPARDO, 2010, p. 774). Em outras palavras, o parlamento deixou de ser formado por grupos com o mesmo “poder financeiro” e passou a ser um espelho da diversidade social e de suas múltiplas identidades. Entre as décadas de 1920 e 1930, com a ascensão das ideologias extremistas, o parlamento perdeu força, mas após a transição do Estado Liberal para o Social, o parlamento voltou a ser uma instituição política de grande importância nos governos democráticos.

Durante todo esse processo, o parlamento ganhou um novo significado, o de “Casa Representativa”, ou seja, as casas legislativas passaram a representar opiniões, interesses, direitos, classes, setores sociais, entre outros. Essa instituição política é a única que consegue representar a heterogeneidade de ideias na sociedade e, segundo Gaspardo (2010), é o órgão mais transparente e o mais aberto ao controle popular.

Os parlamentos seguem sendo os únicos órgãos que existem especificamente para reunir e expressar os interesses de toda a nação. Existem papéis estratégicos que apenas os parlamentos podem desempenhar como fazer e revogar leis para responsabilizar o governo. O desafio enfrentado pelos parlamentos em todo o mundo é continuar evoluindo e, assim, garantir que sua resposta às mudanças nas demandas de representação das pessoas seja estratégica e eficaz (POWER; SHOOT, 2012, p. 5)³.

Nesse âmbito, novas dinâmicas são incorporadas ao desenvolvimento da democracia representativa contemporânea, que agregam mais força ao controle popular sobre o exercício do poder político (além do período eleitoral e eleições), denominada por John Keane (2009) de *democracia monitorada*. Esse conceito está relacionado ao ato de vigilância e controle “institucionalizado por meio da proliferação de autoridades independentes ou de agências de

³ Tradução livre: Los parlamentos siguen siendo los únicos cuerpos que existen específicamente para reunir y expresar los intereses de toda la nación. Hay papeles estratégicos que solo los parlamentos pueden desempeñar, como elaborar y revocar leyes y exigirle al gobierno que rinda cuentas. El desafío al que se enfrentan los parlamentos en todo el mundo consiste en seguir evolucionando y así garantizar que su respuesta a las cambiantes exigencias de representación del pueblo sea estratégica y eficaz.

monitoramento externo, criadas com objetivo de regular e supervisionar determinados segmentos específicos que lidam com assuntos de interesse público” (WILLEMAN, 2013, p. 238). O principal intuito desse controle seria a prevenção da corrupção e/ou comportamentos fora do padrão e das regras éticas. Esse assunto será abordado em outros tópicos desse trabalho.

Em seguida, falaremos sobre os principais desafios enfrentados pelos parlamentos nas democracias representativas.

2.1.1 Os desafios dos Parlamentos nas democracias representativas contemporâneas

Apesar da sua importância no contexto da democracia representativa, as instituições legislativas contam com o desafio da elevada desconfiança dos cidadãos e, logo, da baixa legitimidade. A elevada confiança dos cidadãos nos diversos atores políticos – parlamento, partidos políticos e representantes – contribui para o bom desenvolvimento do regime democrático, auxiliando na estabilidade, legitimidade e governabilidade (POWER & JAMISON, 2005).

O debate acadêmico a respeito da confiança dos cidadãos nos atores e instituições políticas se iniciou com a experiência dos Estados Unidos, no início da década de 1970, no contexto da guerra do Vietnã e do caso de Watergate. Justamente nesse período houve um rápido declínio da confiança dos cidadãos no governo, como explicam Power e Jamison (2005). Após esse caso, diversos *surveys* e pesquisas começaram a ser aplicadas a fim de entender a causa do aumento ou diminuição da confiança dos cidadãos em vários países e circunstâncias.

A desconfiança pode ser entendida como uma “atitude de descrédito ou de desmerecimento de alguém ou de algo” (MOISÉS & CARNEIRO, 2008, p. 8). Ela acontece quando os cidadãos observam que os atores e instituições políticas possuem comportamentos desviantes daqueles que deveriam ter. A desconfiança não é um obstáculo para a continuidade da democracia representativa, mas ela afeta a qualidade da democracia, já que ‘desconfiar’ representa questionar os princípios desse sistema.

Quando essa desconfiança é pequena é considerada saudável, já que existe um distanciamento natural entre os cidadãos e o poder de tomada de decisão. No entanto, os autores chamam a atenção para quando há um excesso de desconfiança, pois isso geralmente

está vinculada com a insatisfação do desempenho das instituições e das autoridades políticas, o que pode resultar em dificuldades no funcionamento do processo democrático, “comprometendo a capacidade de coordenação e de cooperação social de governos e do próprio Estado” (MOISÉS & CARNEIRO, 2008, p. 9).

Situações como corrupção, escândalos políticos, complexidade no processo de tomada de decisões e do sistema político, falta de transparência nos processos políticos e nas ações dos representantes, tendem a contribuir com o contexto de desconfiança (RODRIGUES et al., 2013). No entanto, Colen (2010) explica que existe diferença dessa desconfiança de acordo com a consolidação do regime democrático.

Nas democracias mais consolidadas, em que as instituições políticas estão mais conectadas com suas missões de origem (MOISÉS & CARNEIRO, 2008), isto é, instituições que possuem comportamentos que “deveriam ter”, o nível de confiança dos cidadãos nas instituições tende a ser maior. Esse é o caso dos países nórdicos: Holanda, Noruega, Finlândia e Dinamarca.

Vejamos os dados do World Values Survey (WVS)⁴ sobre a Confiança dos cidadãos nos Parlamentos, entre o período de 2017 e 2020, na Dinamarca, Finlândia e Noruega⁵.

**TABELA 1: CONFIANÇA NO PARLAMENTO DOS PAÍSES NÓRDICOS
(2017-2020).**

	Dinamarca%	Finlândia%	Noruega%	TOTAL%
Confia totalmente	6,1	4,7	12,3	7
Confia muito	40,2	40	57,3	43,5
Confia pouco	42,1	42,9	25,7	39
Não confia	10,4	10,7	3,5	9,1
Não sabe	1	1,2	1,2	1,1
Não respondeu	0,1	0,5	0,1	0,2
(N)	3369	1220	1123	5713

Fonte: Dados online do World Values Survey (WVS), disponível em: <https://www.worldvaluessurvey.org/WVSONline.jsp>.

É interessante observar que na Dinamarca e na Finlândia a concentração maior da porcentagem de respostas (acima de 80%) fica nas categorias “confia muito” e “confia pouco”, e cerca de 10% apenas dos respondentes dizem não confiar no parlamento. Na Noruega, 12% dos entrevistados confiam totalmente nessa instituição política, quase 60% dos respondentes dizem confiar muito e aproximadamente 26% confiam pouco. Ou seja,

⁴ É um programa de pesquisa científica que estuda os valores sociais, políticos, econômicos, religiosos e culturais das pessoas de diversos países. Para ver mais, acesse: <https://www.worldvaluessurvey.org/wvs.jsp>.

⁵ Na consulta não encontramos informações sobre a Holanda.

praticamente 98% daqueles que participaram da pesquisa atribuem um nível de confiança na Casa Representativa do seu país. Segundo documento do *Open Government Partnership*, os países nórdicos possuem “alta confiança pública e continuam a ter um bom desempenho em questões governamentais abertas, como anticorrupção e transparência”⁶ (OGP, 2020, p. 1).

Nesses países e outros com a democracia representativa mais consolidada, a confiança é maior, sendo reflexo da conduta ética e transparente dos parlamentos, mas ainda assim apresenta oscilações. Isso porque a maioria dos cidadãos tem um alto grau de instrução, fato este que os tornam mais críticos perante as ações das instituições e atores políticos. Nesse caso, a desconfiança é considerada mais benéfica para o regime, já que as críticas que partem da sociedade visam melhorias (MOISÉS & CARNEIRO, 2008; COLEN 2010).

Podemos afirmar que os Estados Unidos e Canadá também possuem democracias bem consolidadas. No entanto, Moisés e Carneiro (2008), observaram que a confiança dos cidadãos nas instituições políticas, nesses países, teve uma grande variação após crises econômicas e mudanças no âmbito da política, o que alterou a lógica pré-existente de elevados níveis de confiança.

No contexto atual, entre os anos de 2017 e 2020, vejamos como se encontra o nível de confiança dos cidadãos norte-americanos em seus respectivos parlamentos:

TABELA 2: CONFIANÇA NO PARLAMENTO DOS PAÍSES DA AMÉRICA DO NORTE (2017-2020*).

	Canadá%	México%	Estados Unidos%	TOTAL%
Confia totalmente	5,2	2,7	1,8	3,6
Confia muito	39,1	11,7	13	25,3
Confia pouco	42,8	30,4	60,1	45,6
Não confia	12,9	54	23,6	24,8
Não sabe	0	1,2	0	0,2
Não respondeu	0	0	1,5	0,5
(N)	4018	1739	2596	8353

Fonte: Dados online do World Values Survey (WVS), disponível em: <https://www.worldvaluessurvey.org/WVSONline.jsp>.

*Amostras selecionadas: Canadá 2020, México 2018, EUA 2017.

No Canadá temos um cenário mais positivo quanto à confiança no parlamento. Segundo os dados, mais de 80% dos respondentes apresentam um nível de confiança nessa

⁶ Tradução livre: “enjoy high public trust and continue to perform well on open government issues like anti-corruption and transparency”.

instituição, sendo que apenas 13% não confiam nada. No México, observamos um nível maior de desconfiança dos cidadãos no parlamento, cerca de 30% dos entrevistados afirmaram que confiam pouco e 54% não confiam nessa instituição política. Nos Estados Unidos, cerca de 60% dos respondentes confiam pouco no parlamento e 24% não confiam. Nesses casos, com exceção do Canadá, há uma oscilação bem maior no nível de confiança dos cidadãos no parlamento se comparado aos casos dos países Nórdicos.

Em contrapartida, as democracias mais jovens, como nos países da América Latina, a desconfiança é mais acentuada. Vejamos o que mostram os dados do Latinobarómetro⁷ a esse respeito:

TABELA 3: CONFIANÇA NOS PARLAMENTOS DOS PAÍSES DA AMÉRICA DO SUL (2020).

%	AR	BO	BR	CL	CO	EC	PY	PE	UR	VE
Confia muito	1,7	5,1	4,6	0,5	3,4	1,8	1,3	1,5	18,5	6,3
Razoável	16,9	23,2	19,3	12,6	11,8	11,2	9,0	5,9	35,9	13,4
Confia pouco	38,7	41,4	42,9	32,7	44,8	35,8	35,2	27,8	27,0	26,4
Não confia	42,6	30,3	33,2	54,1	40,0	51,2	54,5	64,7	18,7	53,9
(N)	1132	1142	1167	1172	1144	1176	1184	1182	1124	1173

Fonte: Latinobarómetro.

O país da América do Sul cuja confiança dos cidadãos é um pouco maior se comparado aos outros, é o Uruguai, em que aproximadamente 54% dos respondentes mostram um nível de confiança. Apesar disso, encontramos um padrão nos países da América do Sul, de elevadas taxas de desconfiança.

Power e Jamison (2005) alegam que a origem desse cenário de descredibilidade dos Parlamentos ocorre baseada em questões contemporâneas, como os casos de corrupção (sem que os culpados passem por processos de julgamento e recebam punições pelos atos), o comportamento instrumental das elites políticas e, sobretudo, na desigualdade socioeconômica. Nesses países há áreas na extrema pobreza e outras com forte concentração de renda. Essa situação fortalece a sensação do favorecimento desigual entre os cidadãos e, conseqüentemente, a percepção de que as instituições e atores políticos não são confiáveis (COLEN, 2010).

Willeman (2013) afirma que existem ao menos três funções que a confiança exerce em uma democracia, sendo elas:

⁷ Latinobarómetro é um grupo de estudo de Opinião Pública que aplica entrevistas em 18 países da América Latina, buscando percepções sobre o desenvolvimento da democracia, economia e da sociedade. Disponível em: <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>. Acessado em: março de 2020.

(i) representar uma expansão de legitimidade, fornecendo ao aspecto procedimental uma dimensão moral (exigência de integridade em seu sentido mais amplo) e substantiva (preocupação para o bem comum); (ii) representa um aspecto temporal, pois significa que a legitimidade permanece no tempo; e, finalmente (iii) significa uma economia institucional, na medida em que torna dispensável a existência de mecanismos de verificação ou prova (mecanismos de controle e de monitoramento) (WILLEMANN, 2013, p. 224).

O distanciamento entre as instituições políticas e os cidadãos pode contribuir com esse cenário de desconfiança, tendo em vista que é extremamente difícil confiar em algo ou alguém que há pouca ou nenhuma informação (FARIA, 2012). Nesse sentido, o caminho a ser trilhado, e que já vem sendo incentivado por diversos setores e instituições não governamentais, é do Parlamento Aberto. Ou seja, um parlamento com iniciativas de participação cívica, visando aumentar a transparência, com responsividade e prestando de contas de suas ações.

Todos esses atos podem contribuir fortemente para aumentar os níveis de confiança dos cidadãos nos Parlamentos. Elas também favorecem o contexto da democracia monitorada, aumentando possibilidades para a vigilância e controle das possíveis ações desviantes por parte das autoridades e instituições políticas (KEANE, 2009).

2.2. Parlamento e suas funções

E qual é o papel do parlamento nas democracias modernas? Não há uma precisão, política e acadêmica, a respeito das funções do poder legislativo. No âmbito acadêmico, cada autor que se debruça sobre a temática considera um conjunto diferente de funções. Cotta (2000) alega que os parlamentos possuem atividades variadas, mas podem ser compreendidas em quatro funções: representação, legislação, controle do Executivo e legitimação. Moraes (2000) aponta que os parlamentos possuem as funções típicas (legislar e fiscalizar) e as funções atípicas (administrar e julgar). No entendimento de Azevedo (2001) essas instituições possuem dez funções, sendo elas: legislativa, fiscalizadora, mobilização de consenso popular, informativa, educadora, eletiva, representativa, obstrucionista, judicante e administrativa. Para Romanelli (2016) as funções dessas instituições políticas são: representação, legislação, fiscalização, legitimação, educação e resolução de conflitos.

No entendimento de Leston-Bandeira (2007; 2009), os parlamentos possuem as funções de: legitimação, mediação e resolução de conflitos, fiscalização do executivo,

representação, legislação e educação. A autora faz essa análise baseada no contexto Europeu⁸. Segundo ela legislar é a função mais antiga e a primária das casas representativas. Seria a partir da construção de leis que outras funções apareceriam, tais como a responsabilidade pelo processo legislativo, sua regulamentação e a fiscalização das decisões de outras instâncias de poder.

A função de legitimar está vinculada com a credibilidade e confiança que a instituição consegue transmitir (por meio de sua imagem pública) aos cidadãos (MOTA e BARROS, 2019, p. 127). A desconfiança dos cidadãos nas instituições políticas é um desafio a ser superado na maioria das democracias representativas, de modo que casos de escândalos políticos, corrupção e informações distorcidas têm contribuído fortemente com esse cenário de apatia e descontentamento (MOISES & CARNEIRO, 2008; COLEN, 2010; RODRIGUES et al, 2013). Nesse sentido, utilizar mecanismos que contribuem para a “abertura” de uma instituição representativa, por meio da transparência, prestação de contas, participação e educação, pode contribuir com uma mudança no cenário de descredibilidade (LESTON-BANDEIRA, 2009; VIEIRA; 2017; MITOZO, 2018).

A pesquisa seminal de Leston-Bandeira (2007; 2009) fortalece o campo de pesquisa ao refletir sobre as funções dos parlamentos no ambiente digital em perspectiva comparada. Sua principal contribuição é destacar de forma “didática” as funções desempenhadas pelos órgãos parlamentares. Assim como, ressaltar os impactos positivos da aderência das tecnologias digitais pelos parlamentos, por exemplo, a abertura de uma instituição que outrora era fechada, a possibilidade de facilitar o acesso aos conteúdos internos e torna-los de fácil compreensão (e-transparência), estimular a interação e engajamento com a sociedade (e-participação).

Segundo a ótica de Gaspardo (2010), as funções do parlamento são: legislar e a de controle do poder político. Segundo ele, a atuação administrativa dos parlamentos não pode ser entendida como função, pois ela é apenas um meio para exercer as duas funções já mencionadas. Do mesmo modo, representar e legitimar não são funções do parlamento, “mas, respectivamente, o fundamento e a consequência de seu exercício. Ou seja, o Parlamento legisla e controla o poder político porque representa o povo, e pelo exercício dessas funções legitima democraticamente o poder” (GASPARDO, 2010, p. 776).

Seguindo esse ponto de vista, a função legislativa compreende a elaboração de leis, emendas à Constituição e normas. Já a função de controle está relacionada a fiscalização,

⁸ A autora compara 15 portais legislativos a fim de compreender como essas funções são abordadas no contexto online. Falaremos adiante sobre os detalhes e achados dessa pesquisa.

investigação e julgamento das condutas do Estado e das autoridades. Com isso, a função de controle seria a principal atribuição do parlamento. O autor explica que

não se pode compreender o controle como a simples contenção do poder pelo poder, nem reduzi-lo à apuração de irregularidades e punição de atos de corrupção. O controle político do Parlamento, submetido ao controle popular, deve ser entendido como o direcionamento político das ações do Estado, mesmo dentro do sistema Presidencialista, mediante a edição de normas que fixem diretrizes e metas essenciais a serem atingidas a partir dos direitos e das linhas gerais previstos na Constituição. Depois disso, compete-lhe a fiscalização do cumprimento de suas orientações, tornando transparentes as ações do Governo e submetendo-as ao debate público, de maneira que se constitua um verdadeiro espaço público para a tomada de decisões coletivas. Na hipótese de não cumprimento de suas diretrizes e de não se atingirem, injustificadamente, as metas, o Parlamento deve dispor de mecanismos para aplicação de sanções e de outras medidas corretivas. Assim, os instrumentos de controle relacionados à fiscalização dos atos do Executivo pelo Parlamento constituem um mecanismo complementar à sua primeira forma de atuação, que é a fixação das metas e diretrizes (GASPARDO, 2010, p. 776 e 777).

É interessante observar a ênfase que Gaspardo atribui à função de controle do poder político, diferente das demais pesquisas. A fiscalização do governo e de suas ações é de responsabilidade das Casas Legislativas, assim como a aplicação de sanções e medidas de correção no caso de não cumprimento das diretrizes, mas nem sempre isso é tão evidente, ganhando atenção nas pesquisas.

Ribeiro (2012) contribui com a discussão ao refletir sobre as funções do poder legislativo brasileiro, estabelecendo cinco funções em ordem de importância, como mostra o esquema abaixo:

- Função representativa
 - Função legislativa
 - Função fiscalizadora / controladora
 - Função julgadora
 - Função político-parlamentar
 - Orientação política
 - Comunicativa
 - Informativa
 - Educativa

Fonte: Adaptação de Ribeiro, 2012, p. 23.

Segundo o autor, a função representativa é preliminar porque essa é a “razão” básica de sua existência e é ela que sustenta as demais funções. À vista disso, a função representativa

refere-se ao modo pelo qual a sociedade está sendo representada dentro do legislativo, respeitando a diversidade social, os interesses e os valores dos cidadãos e grupos, etc.

A função legislativa seria a que atribui identidade ao parlamento perante a população, mas não é a primordial. Isso porque, de acordo com Ribeiro (2012), no contexto brasileiro, o Poder Executivo, ao longo da história, acabou absorvendo competências do Legislativo, contexto reforçado pela Constituição Federal, causando limitações na função legislativa desse poder.

Primeiro, porque o Estado social e a sociedade técnica exigem do Legislativo um preparo técnico que não pode ser encontrado num órgão que não é composto por especialistas, mas por mandatários eleitos. Depois, porque o processo legislativo não pode ser célebre. Com efeito, de uma estrutura colegiada, formada por um número nem sempre pequeno de congressistas, não se pode exigir que a tomada de decisão seja tão rápida como a do Executivo (MERLIN, 1993, p. 51, *apud* RIBEIRO, 2012, p. 26).

A função fiscalizadora ou controladora do Poder Legislativo está baseada na própria Constituição Federal do país. Está relacionada a busca por irregularidades no Poder Executivo, fomentando a ampliação da transparência das ações desse poder. Há diversos instrumentos de fiscalização a disposição das casas legislativas, tanto no âmbito estadual quanto municipal, no entanto nem todos são utilizados por falta de conhecimento dos congressistas. Dentre os instrumentos podemos mencionar: o controle da legalidade dos atos regulamentares e das leis delegadas; a convocação de secretários municipais; comissões parlamentares de inquérito; pedidos de informações; a tomada das contas do chefe do Poder Executivo (RIBEIRO, 2012, p. 27 a 31).

Por fim, temos a função político-parlamentar que agrega um conjunto de outras funções do legislativo, que, no geral, estão relacionadas à interação entre o parlamento e a sociedade. O legislativo precisa oferecer orientação política caso seja solicitado pelos diversos atores da sociedade, tendo a destreza de entender a dúvida, consultar as leis e agir com eficácia.

No quesito comunicação, é de extrema importância que essa instituição política trabalhe com a comunicação de duas vias: “o legislativo deve divulgar informações e promover o debate sobre as questões de interesse da sociedade, mas deve também adotar mecanismos para que a sociedade possa se expressar” (RIBEIRO, 2012, p. 34). Nesse caso, o autor menciona os meios de comunicação presenciais, como audiências públicas; e os meios de comunicação tradicionais, como o uso das TVs legislativas, rádios, edição de informativos. Acrescento aqui o papel fundamental da internet e suas plataformas, que tem grandes

potencialidades de auxiliar a comunicação entre o parlamento e a sociedade. Em conformidade com Romanelli (2016), as plataformas da internet auxiliam a conectar a função de representação e a função de comunicação. Falaremos mais sobre esse meio de comunicação e sua apropriação no campo político no próximo capítulo.

Nesse sentido, a participação é uma função dos parlamentos e possui mecanismos de aplicabilidade fora do ambiente digital. Faria (2012) destaca várias formas de participação não digital, algumas delas são:

- Audiências públicas: tidas como o instrumento mais comum de participação, tendo o objetivo de efetuar algum “esclarecimento técnico sobre determinados pontos de uma proposição legislativa e o conhecimento da opinião da sociedade organizada” (FARIA, 2012, p. 111) sobre determinada questão;
- Manifestações diversas: podem ocorrer via petições, reclamações (sobre a qualidade de algum serviço da casa legislativa) e denúncias realizadas pelos cidadãos;
- Tribunais da plebe: cidadãos comuns e representantes da sociedade civil têm a oportunidade de se manifestar à respeito de problemas relacionados a comunidade;
- Proposições legislativas de iniciativa popular: em que os cidadãos podem apresentar projetos de lei, na maioria dos países os projetos são de lei ordinária. “No modelo da Suíça, país pioneiro na institucionalização desse tipo de projeto, com a mais ampla e completa experiência de iniciativa popular, o instrumento é utilizado para propostas de alteração do texto constitucional no âmbito federal” (FARIA, 2012, p. 115).

São espaços de comunicação de duas vias, ao mesmo tempo em que há a divulgação de informações, existem também oportunidades para debate e opiniões dos cidadãos participantes.

A função informativa também é muito importante, pois contribui para a ampliação da transparência e para a eficácia no processo de elaboração das políticas públicas. De acordo com Ribeiro (2012), o tratamento das informações pelo poder legislativo pode reduzir a assimetria informacional existente entre os atores sociais e instituições políticas e que prejudica os debates/argumentos entre: os poderes Executivo e Legislativo, maiorias e minorias, relator e demais membros da Comissão, Comissão e Plenário, Líder e demais parlamentares, Parlamento e a sociedade civil, há também assimetria de acordo com a região, como centro e periferia.

O maior desafio dos parlamentos não se concentra no fornecimento de informações, mas sim de como elas serão “selecionadas, editadas e apresentadas. Os parlamentos estão competindo com um grande número de fontes alternativas de informação, e as pessoas podem facilmente ir a outro lugar se não encontrarem o que precisam no site do parlamento” (POWER; SHOOT, 2012, p. 44).

A percepção da função educativa do legislativo tem aumentado, tanto no âmbito político quanto no acadêmico. Motta e Barros (2019) frisam que, diante das várias funções das instituições representativas, a educação está implícita em todas elas. Para Cosson (2008), a educação para a democracia é uma função essencial do Parlamento, assim como as mais tradicionais. Esse tipo de educação é distinto das instruções recebidas nas escolas e universidades, pois tem o intuito de qualificar o cidadão a fazer sua escolha política, do mesmo modo que argumentar, opinar e debater sobre esse assunto.

A função educativa do legislativo está fundamentada na criação e funcionamento de Escolas dos Legislativos, que promovem cursos de capacitação, graduação, pós-graduação não somente para o público interno da Casa Legislativa, funcionários, assessores e representantes, mas também para o público externo, estando abertas à sociedade, visando, em especial, atrair a comunidade escolar e universitária (COSSON, 2008; BARROS & COSSON, 2019).

Algumas pesquisas têm apontado os impactos positivos da participação de jovens no programa do Parlamento Jovem Brasileiro (PJB), oferecido pela Câmara dos Deputados. Martins & Barros (2018), por exemplo, aplicaram um questionário online⁹ para com os 763 participantes, das 10 edições do programa (2004-2013), de modo que do total, 173 responderam (22,67%). Os autores constataram que antes de participarem do Parlamento Jovem, eles tinham pouco conhecimento sobre o Poder Legislativo e toda sua estrutura e, após a participação, os jovens respondentes (173) consideraram que o nível de conhecimento aumentou, principalmente com relação às funções das comissões e as funções dessa instituição. Aproximadamente 84% dos respondentes reconheceu o caráter educativo do programa, 54% legaram que o PJB influenciou no comportamento político e 40% afirmaram que ele influenciou na formação política e no comportamento do dia-a-dia.

O programa de Estágio-Visita de Curta Duração é outro programa educativo realizado pela Câmara dos Deputados desde 2003. Tem o objetivo de abrir o parlamento para a

⁹ Para maior aprofundamento das percepções foi usada a técnica da análise de conteúdo, em específico, a “análise categorial que consiste no trabalho de classificação e categorização com base na semântica dos conteúdos” (MARTINS & BARROS, 2018), principalmente sobre depoimentos dos participantes.

visitação de universitários, contando com atividades de palestras voltadas ao entendimento sobre o Poder Legislativo e a Câmara, visitas aos órgãos internos, dinâmicas de integração, entre outras. Uma das justificativas para a realização desse programa seria melhorar a imagem da instituição política por meio das visitas e do conhecimento mais aprofundado de suas atividades. Conforme Cosson (2016), o resultado desse programa tem sido positivo, levando os participantes a desenvolverem pensamentos críticos e à participação.

Apesar de não concordarmos que exista uma ordem de importância das funções das casas representativas, a reflexão de Ribeiro (2012) contribui com a presente pesquisa, ao trazer uma perspectiva diferente da relação das funcionalidades do Poder Legislativo. Sua discussão não abrange como as funções são retratadas pelos órgãos representativas nas plataformas digitais, mas contribui para o debate da presente pesquisa.

De acordo com o ParlAmericas¹⁰ as funções dos parlamentos varia de acordo com o país, apesar disso, as funções primárias ou tradicionais dessas instituições políticas são: a legislativa, a orçamentária e a de controle político do governo (fiscalizadora). Essas três funções são basilares e determinam a estrutura e a identidade do parlamento (PARLAMERICAS, 2020d).

O objetivo dessa seção foi entender o papel e as funções das casas representativas nas democracias contemporâneas a partir da literatura existente. Não é intenção indicar a preferência ou a pertinência de uma ou outra função, nem mesmo se a quantidade de funções é adequada ou não. O intuito foi trazer algumas perspectivas que nos permitem refletir sobre as funções desempenhadas pelos parlamentos em um contexto *off-line*, para projetarmos essas funções no contexto online.

Após essa discussão teórica a respeito das funções legislativas, podemos fazer algumas afirmações: i) a função legislativa é vista como a primeira e mais importante função dos parlamentos, a mais tradicional e enraizada características dessas instituições; ii) a função fiscalizadora ou de controle político também está bem enraizada na condução dos parlamentos e, se andar em conjunto com o monitoramento dos cidadãos, é uma forte aliada da transparência; iii) as funções educativas e de participação cidadã são vistas como atribuições mais contemporâneas e que podem ser fortalecidas por meio de ferramentas nas plataformas da internet.

¹⁰ A ParlAmericas é uma instituição que visa promover a Diplomacia parlamentar no Sistema Interamericano, composto por Casas Legislativas nacionais de 35 países da América do Norte, Central, do Sul e Caribe. Possui sede em Ottawa, Canadá e tem por objetivo o incentivo do parlamento aberto, transparência, prestação de contas, participação cidadã, visando o fortalecimento da democracia e os processos eleitorais.

A partir da contribuição da literatura, adotaremos as seguintes funções dos parlamentos: representação, legislação, legitimação, fiscalização, educativa e participativa.

Resumo do capítulo

O Parlamento Representativo “nasce” com a função central de legislar e por volta do século XX, passa por profundas modificações e se torna uma Casa Representativa, com o intuito não só de legislar, mas de representar o direito de vários grupos da sociedade e várias outras funções. Cotta (2000) alega que os parlamentos possuem quatro funções: representação, legislação, controle do Executivo e legitimação. Moraes (2000) aponta que os parlamentos possuem as funções típicas (legislar e fiscalizar) e as funções atípicas (administrar e julgar). No entendimento de Azevedo (2001) essas instituições possuem dez funções, sendo elas: legislativa, fiscalizadora, mobilização de consenso popular, informativa, educadora, eletiva, representativa, obstrucionista, judicante e administrativa. Para Romanelli (2016) as funções dessas instituições políticas são: representação, legislação, fiscalização, legitimação, educação e resolução de conflitos.

Como vimos, não há um consenso quanto às funções dos legislativos, alguns autores percebem um número maior de funções, enquanto outros apresentam um número menor de funções. Apesar disso, com fins didáticos, adotaremos as seguintes funções dos e-parlamentos: representação, legislação, legitimação, fiscalização, educativa e participativa, mencionadas com mais detalhes no próximo capítulo.

Os Parlamentos nas democracias contemporâneas enfrentam o desafio dos elevados níveis de desconfiança dos cidadãos. Essa questão é alimentada por várias razões, como os casos de corrupção, atos desviantes do padrão e das regras éticas, desinformação, distanciamento, situação econômica, entre outros. A desconfiança não é um obstáculo para a continuidade da democracia representativa, mas ela afeta a qualidade da democracia, já que ‘desconfiar’ representa questionar os princípios desse sistema. Consequentemente, percebe-se a falta de apoio e de cooperação social com o governo.

Uma das alternativas para superar esse desafio, é a abertura dos parlamentos. Ou seja, a busca das instituições representativas para tornar suas ações transparentes, com prestação de contas, divulgação das informações parlamentares (funções, história, representantes, etc), e uso das plataformas da internet para que elas sejam publicadas em formato aberto, estruturado, replicável, de fácil compreensão e acessível.

Sendo assim, a adesão das tecnologias digitais contribui muito com a abertura das Casas Representativas, dando impulso para a estruturação do parlamento eletrônico, parlamento digital ou e-parlamento. Em tempos de pandemia e exigências de distanciamento social como medida para frear o contágio com a doença, a internet se tornou uma forte aliada de todos, inclusive dos parlamentos, a fim de dar continuidade as suas funções, especialmente legislando sobre as diversas áreas que a pandemia influenciou e exercendo a função de fiscalização das respostas do governo frente a esse cenário.

Resta saber até onde o Parlamento pode ir ao se adaptar para trabalhar remotamente e como isso poderia enfatizar ainda mais ou mesmo remodelar funções e dimensões. A maioria das questões discutidas em torno de “um Parlamento virtual” é importante, mas essencialmente de natureza técnica, incluindo a operacionalização da tradução simultânea e acesso para deputados em áreas rurais e remotas. Mais abstrata é a questão subjacente do que está sendo adaptado – isto é, quais funções e dimensões do Parlamento podem ser replicadas remotamente, quais não podem e se a tecnologia irá remodelar as coisas inteiramente¹¹. (MALLOY, 2020, p. 3 e 4, tradução nossa).

Diante disso, no próximo capítulo abordaremos brevemente a questão da internet como um meio de comunicação política, falaremos sobre o conceito de e-parlamento e os achados empíricos sobre as funções dos parlamentos digitais nos países das Américas e a importância do e-parlamento no contexto da pandemia do Covid-19.

¹¹ Tradução livre da seguinte passagem: It remains to be seen how far Parliament can go in adapting itself to work remotely, and how this could further emphasize or even reshape roles and dimensions. Most of the issues discussed around “a virtual Parliament” are important but essentially technical in nature, including simultaneous translation and access for MPs in rural and remote areas. More abstract is the underlying question of what is being adapted—that is, what roles and dimensions of Parliament can be replicated remotely, which ones cannot, and whether technology will reshape things entirely.

3. PARLAMENTO ABERTO E A INTERNET: OS E-PARLAMENTOS DOS PAÍSES DAS AMÉRICAS

Como vimos, no início o parlamento era uma instituição fechada, sem nenhum compromisso em criar e manter vínculos com a sociedade. A partir do século XX, durante o período da industrialização e o crescimento urbano, os parlamentos passaram por um processo de mudança, juntamente com as sociedades que se tornaram mais complexas, com muitos segmentos e interesses. Essas instituições se tornaram Casas Representativas com um interesse maior em atuar para a sociedade, defendendo opiniões, interesses, classes, direitos sociais, entre outros.

Nesse contexto também surgem os meios de comunicação: jornais, rádio, televisão e internet, como atores centrais no cotidiano das sociedades contemporâneas. Nesse capítulo falaremos brevemente sobre os meios de comunicação no processo de mediação do campo político. Abordaremos o conceito de e-parlamento ou parlamento digital e os principais achados das pesquisas empíricas sobre as funções dos e-parlamentos nos países das Américas. Discutiremos também a importância dos e-parlamentos em um contexto de pandemia do Covid-19.

3.1. A internet como meio de comunicação política

Na arena política, os meios de comunicação são extremamente “valiosos”, já que eles fazem o papel de mediadores entre o campo político e a sociedade. São considerados como arenas públicas possibilitando discussões e deliberações, se tornando a principal instituição cultural e os principais meios de expressão pública nas sociedades contemporâneas, ocupando a centralidade das relações e do cotidiano da maioria das sociedades (COLEMAN & BLUMLER, 2009).

Os meios de comunicação são extremamente importantes nas democracias representativas, ocupam um lugar central na esfera pública ao serem capazes de coletar, organizar e divulgar as informações, contribuindo significativamente para o debate acerca do que é divulgado e, conseqüentemente, para a formação da opinião pública (MARQUES, 2009).

Essa mediação iniciou com a invenção da imprensa por Guttenberg (século XV), em que jornais e livros passaram a ter vários números impressos, alcançando boa parte da

população. Alguns séculos depois (XVIII) surgiram o telégrafo e o telefone, que trouxeram uma nova lógica no âmbito comunicacional, já que as pessoas passaram a ter condições de trocar informação entre si independente da distância física. O rádio surge no século XX, se tornando um meio de comunicação de grande popularidade, transmitindo informações de um único emissor para vários receptores. Logo, surge o cinema. E aí chegamos ao meio de comunicação mais popular: a televisão, que atrela os códigos linguísticos da imagem e da oralidade.

Na sequência, a internet emerge e com ela uma experiência diferenciada perante os demais meios de comunicação. Enquanto aqueles se limitam a exposição de conteúdos, ora pela escrita, ora pela fala e imagem, a internet proporciona interação entre o emissor e o receptor do conteúdo (QUADROS, 2012). É certo que a cada inovação tecnológica no campo da comunicação e informação, percebe-se uma euforia, devido ao crescente potencial que cada uma possui e no caso da internet não foi diferente.

A ascensão da internet não exclui os outros meios de comunicação. Contudo, ao entrar em cena, as plataformas digitais provocam grandes mudanças.

Saltamos rapidamente de um ambiente midiático dominado por relativamente poucas empresas – no qual o público assumia uma posição essencialmente de espectador (mesmo que não passivo) das mensagens transmitidas – para uma ecologia midiática complexa, formada pelas organizações midiáticas tradicionais, novas corporações baseadas em tecnologias digitais e um cidadão hiperconectado, que usa as tecnologias de informação e comunicação em praticamente todos os aspectos da sociabilidade (SAMPAIO & MITOZO, 2020, p. 237).

As tecnologias digitais, dessa forma, agregam novas oportunidades nas lógicas pré-existentes no campo político, abrindo viabilidades de comunicação multilateral, com novas alternativas de exposição e gestão de informações (LESTON-BANDEIRA, 2007; VIEIRA, 2017). Esse meio de comunicação adiciona novas possibilidades para a participação cidadã nos processos políticos; colabora para diminuir a distância entre os cidadãos e os atores e instituições políticas; fortalece as ações de transparência e prestação de contas (*accountability*).

A partir da década de 1990 as pesquisas acadêmicas na área de “internet e política” buscavam intensamente entender quais seriam as influências da internet nos processos democráticos. Assim, houve um desdobramento dos estudos em duas vertentes: os otimistas, que alegavam que as plataformas digitais seriam capazes de suprir os déficits do regime democrático; e os pessimistas, que não acreditavam nas ideias e afirmações da outra corrente,

e que buscavam demonstrar questões problemáticas que a internet poderia trazer para a sociedade (BUCHSTEIN, 1997; ALMADA, 2013).

A primeira vertente evidenciava os aspectos positivos da internet em comparação aos meios de comunicação tradicionais (jornal, rádio, televisão), tais como: acesso fácil à informação (FREY, 2002); conteúdo pluralizado (NISBET et al., 2012); a modificação do papel do cidadão, que se torna ativo no processo comunicacional, podendo interagir nas plataformas digitais. Conforme Almada (2013, p. 20), a maior expectativa dessa corrente era a possibilidade da instauração da democracia direta, pelo potencial da internet em promover discussões entre os representantes e os cidadãos, facilitando a representação direta.

Nesse ponto de vista, a internet seria capaz de superar algumas dificuldades no andamento do regime democrático, como a apatia e desinteresse dos cidadãos perante os assuntos políticos, o distanciamento entre a esfera civil e a política, a participação restrita dos cidadãos nos processos políticos (MARQUES, 2009; AGGIO & SAMPAIO, 2013; FARIA, 2012).

Em contrapartida, a corrente pessimista desacreditava de todos os potenciais da internet e seus efeitos positivos para a sociedade. Pelo contrário, afirmavam que as plataformas digitais não iriam modificar as relações entre os cidadãos e o campo político, mas sim, poderiam trazer alguns problemas na dinâmica pré-existente.

Um dos problemas seria a dificuldade de tornar essa tecnologia mais acessível, um meio de comunicação de massa, alegando que a internet estaria inacessível para os setores mais pobres, somente reforçando as diferenças sociais. Logo, seus benefícios se estenderiam apenas aos grupos sociais com acesso a essa tecnologia, gerando a exclusão digital (JENSEN et al., 2007). Outra questão discutida nessa corrente é de que a internet não iria contribuir para o engajamento e conhecimento dos cidadãos, ela iria apenas dificultar, devido a grande quantidade de informações disponíveis. Nesse caso, a internet iria replicar padrões encontrados nas lógicas dos meios de comunicação tradicionais de massa (GOMES & MAIA, 2008). Além disso, “ao invés de fomentar as discussões e a esfera pública, a internet tenderia a fragmentá-la, pois a tendência é que os cidadãos juntem-se a indivíduos que pensam de modo similar a eles (*like-minded*), a fim de evitar posições contrárias às suas” (ALMADA, 2013, p. 22).

Não é possível se posicionar dentro de uma dessas vertentes. Em 2021, conseguimos observar os potenciais da internet na prática, com atores e instituições políticas aderindo a essa tecnologia, ampliando as formas de participação cidadã (FARIA, 2012; MITOZO, 2018),

fortalecendo iniciativas de transparência e *accountability* (ALMADA, 2013; 2017; ANGELI, 2017). Fatos esses que refutam o ceticismo presente nos argumentos da corrente pessimista.

Entretanto, não podemos afirmar que essa tecnologia supriu todas as lacunas e dificuldades encontradas no regime democrático, como sugere a corrente otimista.

O aumento da infodemia floresceu à medida que as populações que desconfiam de seus governos correm um alto risco de agir com base em informações não confiáveis obtidas por meio das plataformas de mídia social [fake news]. Algoritmos de mídia social projetados para aumentar o envolvimento do usuário contribuíram para a crescente polarização de pontos de vista e minaram a confiança no jornalismo tradicional. A exclusão digital também fomentou o acesso desigual e as lacunas de informação digital, especialmente entre mulheres, idosos e membros da comunidade com deficiência (OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP, 2021, p. 1)¹².

Acreditamos nos potenciais da internet, favorecendo ações da sociedade que são relevantes para a democracia, como: a articulação entre movimentos sociais; protestos online ou presenciais; pressão sobre o sistema político; demandas sobre processos políticos mais transparentes e instituições políticas mais responsivas (SAMPAIO, 2010; SAMPAIO & MITOZO, 2020). Contudo, reconhecemos as limitações desse meio de comunicação, sem a intenção de sobrevalorizar seus potenciais e subestimar a importância dos atores e instituições políticas (PEIXOTO, 2012, apud FARIA, 2012).

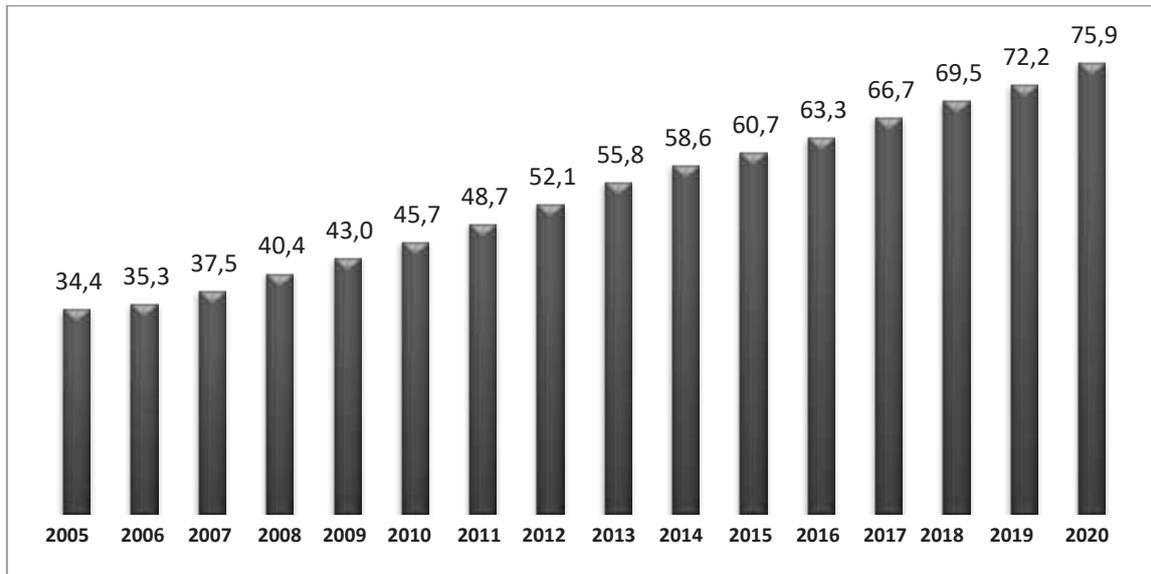
3.1.1. O acesso à internet dos países das Américas

Conforme levantamento realizado pela International Telecommunication Union¹³ (ITU), houve um crescimento significativo no acesso à internet (em domicílios) nos países das Américas, levando em consideração o intervalo de tempo de 2005 a 2020, como mostra o gráfico abaixo.

¹² Tradução livre: The rise of the infodemic has flourished as populations that mistrust their governments have a high risk of acting on unreliable information obtained through social media platforms. Social media algorithms designed to increase user engagement have contributed to the increasing polarization of views and have undermined trust in traditional journalism. The digital divide has also fostered unequal access and digital information gaps, especially among women, the elderly, and members of the disability community.

¹³ Agência das Nações Unidas especializada em telecomunicações.

**GRÁFICO 1 – EVOLUÇÃO DO ACESSO À INTERNET NOS PAÍSES DAS AMÉRICAS
(2005-2020) %**



Fonte: A partir do indicador “famílias com acesso à internet em casa” da base de dados disponível no portal do ITU. Disponível em: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/stat/default.aspx>. Acessado em 2020.

De modo geral, pode-se perceber uma grande evolução no acesso à internet dos países das Américas. Certamente que um olhar mais pontual pode revelar as discrepâncias da inclusão digital existentes entre cada país das Américas. Alguns com grande desenvolvimento tecnológico, enquanto outros com um processo mais lento nesse quesito.

Dados do ITU¹⁴ (2017-2020) revelam que em Honduras (39%), Guiana (37%), Guatemala (44%) e Nicarágua (30%), por exemplo, o percentual de pessoas que utilizam a internet é menor que 50%. São percentuais baixos, tendo em vista que esse indicador mostra as pessoas que usam a internet por meio de qualquer aparelho: computador, notebook, celular, tablete. Em contra partida, há percentuais altos no Canadá, em que aproximadamente 95% da população utilizam a internet, 89% nos Estados Unidos e 85% na Argentina.

Será o grau de inclusão digital um dos fatores externos que influenciam no desempenho das funções dos e-parlamentos? Países com maior inclusão digital serão aqueles com e-parlamentos mais ativos e com maiores índices das funções? Veremos isso na parte empírica da pesquisa.

O tópico seguinte pretende discutir o que é o parlamento aberto e o e-parlamento, distinguir as diferenças entre cada conceito e suas aplicações práticas.

¹⁴ Disponível em: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Dashboards/Pages/Digital-Development.aspx>. Acessado: 2021.

3.2 Parlamento aberto e o conceito de e-parlamento

Em 2011 foi fundado o programa internacional *Open Government Partnership* (OGP), com o objetivo de auxiliar governos nacionais a se tornarem mais receptivos e abertos à sociedade (FARIA & REHBEIN, 2016). Atualmente conta com 78 países, incluindo alguns países das Américas: Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Honduras, República Dominicana, Equador, El Salvador, México, Paraguai, Peru, Estados Unidos, Uruguai. Os membros da OGP se comprometem a traçar estratégias e colocar em prática ações que conduzam a maior transparência e responsividade perante os cidadãos.

Desde sua fundação, houve um avanço significativo nas tecnologias digitais e, em conjunto, os governos e instituições políticas precisaram se adaptar e se “transformar digitalmente”, aderindo às plataformas da internet como rotina de trabalho (OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP, 2021¹⁵). Em meio os desafios enfrentados pelas instituições nesse processo de aderência dessa tecnologia, está a OGP, que busca contribuir para maximizar os potenciais das plataformas da internet e promover a inclusão digital.

Conforme Faria e Rehbein (2016), um governo aberto não é apenas aquele que foca na transparência de suas ações. Na verdade, é uma junção de princípios que transformam um governo em governo aberto. Segundo a OGP, a abertura dos governos ocorre com a transparência de suas ações, acessibilidade das informações e serviços, a responsividade (capacidade de resposta do governo) e abertura para canais de sugestões e solicitações. O movimento do Parlamento Aberto segue a linha dos governos abertos coordenados pela OGP. Nesse sentido, um governo aberto e, logo, um parlamento aberto compreende três aspectos: “transparência + participação (ou engajamento) + *accountability*”¹⁶ (FARIA & REHBEIN, 2016, p 2).

A partir da participação do Brasil no OGP, a Assembleia de Minas Gerais, a Câmara dos Vereadores de Piracicaba, a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa do Distrito Federal e o Senado Federal elaboraram o Guia do Parlamento Aberto (GPA). Conforme esse documento, a comunicação é o pilar para alcançar todas as dimensões para a inserção de práticas de um Parlamento Aberto, que consiste em garantir: “o acesso à informação pública, a prestação de contas, a participação cidadã e os elevados padrões de ética e probidade no trabalho parlamentar” (GPA, 2020, p. 6).

¹⁵ Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/actions-for-transparent-and-accountable-digital-governance/>. Acesso em: 10/12/2021.

¹⁶ Tradução livre dessa passagem: “transparency + participation (or engagement) + accountability”.

A adesão das tecnologias digitais levaram as casas representativas a se tornarem instituições abertas e acessíveis, dando impulso para a estruturação do *parlamento eletrônico*, *parlamento digital* ou *e-parlamento*. Esse conceito está vinculado a aderência da internet por uma instituição representativa, com a finalidade de ser mais acessível para a população, ser mais transparente em suas ações e de seus legisladores, disponibilizar informações de boa qualidade a fim de contribuir para a equidade informacional, incentivar as pessoas a estarem envolvidas com o processo político e, logo, desenvolver a cultura do diálogo entre a sociedade e o parlamento (ROMANELLI, 2016).

No Dia Internacional da Democracia, 15 de setembro, ocorreu a Conferência Mundial *e-Parliament* de 2012, em que foi lançada a *Declaração sobre a Abertura Parlamentar*¹⁷, elaborada pela instituição internacional e não governamental *Opening Parliament*. Segundo essa declaração, para promover a cultura de abertura do parlamento é preciso adotar algumas ações, tais como:

- i) Acesso à informação parlamentar, com um conteúdo completo, correto e atualizado, de fácil compreensão e replicável, facilitando o monitoramento dos cidadãos nos trabalhos parlamentares;
- ii) Tornar o parlamento uma instituição transparente, informando: história, papel e funções da Casa, textos legislativos, emendas, votações, ordem do dia, calendário, registros das sessões, atividades das comissões, informações sobre a gestão, administração e do orçamento da instituição, entre outras;
- iii) Assegurar que a informação parlamentar seja livre e acessível para qualquer pessoa, com uma linguagem clara e simples, e disseminada através de vários canais informacionais – impressa para observação física e pelos meios de comunicação (jornal, rádio, televisão, internet);
- iv) Certificar que a informação parlamentar seja publicada nas plataformas da internet em formato aberto, estruturado, de fácil exploração, a fim de que o cidadão possa analisar e transformar essa informação em notícia, no caso de um jornalista, por exemplo. As plataformas parlamentares devem incluir ferramentas participativas.

Ao levar em consideração essas ações e colocá-las em prática, um e-parlamento caminha para se tornar um Parlamento Aberto. Dessa forma, vale a ressalva de que o processo

¹⁷ Disponível em: <https://www.openingparliament.org/declaration/>. Acesso em: 10/11/2021.

de digitalização das informações de um parlamento não equivale a práticas do Parlamento Aberto, o contexto de abertura dessas instituições políticas é mais complexo.

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 aos 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 off-line, 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) (MITOZO, 2018, p. 44, grifo nosso).

O que pode acontecer é o parlamento transferir para o ambiente digital os conteúdos físicos ou aqueles exigidos por leis (Lei de Acesso à Informação, Transparência Legislativa, Transparência administrativa), com uma preocupação excessiva em divulgar informações, ao invés de dar um passo a mais rumo a abertura efetiva da instituição. Isso apenas reforça o argumento de que o maior desafio dos parlamentos não está na aderência ou não das plataformas da internet (ser presente no ambiente digital), mas sim no modo como eles estão utilizando as ferramentas que as tecnologias digitais oferecem e quais caminhos estão seguindo: i) digitalização de informações do parlamento ou ii) implantando práticas de abertura da instituição.

De acordo com o relatório do *World E-Parliament Report* (2020), todos os parlamentos estão presentes na internet, principalmente por meio dos websites/portais legislativos, o que evidencia a importância dessa plataforma digital para os Parlamentos. Esse fato também demonstra que os parlamentos conseguiram ultrapassar o primeiro obstáculo, de aderir ao uso dos sites. Porém, restam agora os desafios com relação ao modo de uso. Os principais obstáculos para uma utilização mais eficaz das tecnologias digitais são: i) falta de recursos destinados a essa área; ii) falta de equipe com competências técnicas e baixo número de funcionários destinados¹⁸. Exemplo disso é que apenas cinco parlamentos, entre aqueles

¹⁸ Nesse sentido, uma das discussões atuais para contribuir com a utilização das plataformas digitais pelos parlamentos seria a utilização de robôs e inteligência artificial. “De acordo com Faria (2020), a utilização de *chatbots* para esse tipo de interação se torna atraente por reduzir custos de gestão da comunicação parlamentar, tanto financeiro quanto de tempo dedicado a gestões de crise ocasionadas pela gerência de posts e comentários que deturpam falas e ações dos representantes (o que se tem denominado como desinformação, *fake news* etc.). Por outro lado, a implementação desse tipo de recurso digital exige amplo trabalho prévio, pois não se baseia em tecnologia, mas deve considerar diferenças culturais, regionais, étnicas e linguísticas” (SAMPALIO & MITOZO, 2020, p. 254).

que participaram da pesquisa aplicada pelo *World E-Parliament Report (2020)*¹⁹, empregam mais de 200 pessoas para atividades relacionadas às plataformas digitais, sendo eles: Alemanha, Brasil, Canadá, Reino Unido e Estados Unidos da América. Além disso, encontra-se em alguns parlamentos uma resistência interna a adesão mais completa das tecnologias digitais. Alguns representantes possuem uma visão equivocada da aderência dessa tecnologia nos processos políticos, entendendo que, ao invés da internet e suas plataformas contribuírem e reforçarem valores democráticos (como a transparência, participação, prestação de contas), elas poderiam trazer brechas para questionamentos e deslegitimar as ações dos representantes (MITOZO, 2018; 2021).

A divulgação de informações e documentos sempre foi o principal foco da utilização dos portais legislativos. No entanto, houve um avanço significativo nas estratégias dos parlamentos com relação ao uso das plataformas digitais, buscando incorporar os dados abertos na publicidade das informações e documentos, e na utilização de ferramentas de participação cidadã. Essa afirmação pode ser confirmada através da adesão de muitos parlamentos às organizações não governamentais que buscam auxiliar essas instituições na implantação de ações voltadas ao parlamento aberto, tais como o *Opening Parliament* e o *ParlAmericas*.

Vejamos no próximo tópico algumas pesquisas empíricas sobre e-parlamentos, a fim de identificar os avanços das casas representativas na aderência e uso das plataformas digitais.

3.2.1. E-parlamento: pesquisas empíricas sobre o desempenho das funções nos sites

O desempenho das funções legislativas, discutidas no tópico anterior, ocorre na prática do âmbito *off-line*, ou seja, na rotina das casas representativas e toda a dinâmica que envolve o cotidiano dessas instituições. Contudo, o que será reforçado nesse tópico é que essas funções podem ser dinamizadas e potencializadas por meio do uso das plataformas digitais.

As primeiras pesquisas na área estavam preocupadas em verificar a presença ou ausência dos atores políticos nas plataformas digitais (PERNA & BRAGA, 2011). No entanto, como já mencionamos, atualmente, o desafio dos parlamentos não é usar ou não as plataformas da internet, mas sim em como essas plataformas e suas ferramentas estão sendo

¹⁹ Este relatório é baseado em dados de 116 parlamentos. Disponível em: <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2021-07/world-e-parliament-report-2020>. Acessado em: 10/11/2021.

utilizadas. Nesse sentido, quando uma instituição política foca em apenas disponibilizar informações em suas plataformas, assume o risco de rejeitar os diversos papéis que um portal pode ter: “prover serviços eletrônicos acerca das funções desempenhadas pelos parlamentos, oferecer modalidades de participação política e dispor informações diversas sobre os temas relacionados ao parlamento” (PERNA, 2010, p. 79).

Há uma série de estudos na área de e-parlamentos, tanto de âmbito internacional como nacional (COLEMAN, 2004; ZITTEL, 2004; MARQUES, 2008, 2010; LESTON-BANDEIRA, 2007, 2009, 2012; DALBOSCO & VIEIRA, 2011; FARIA, 2012; ALCÂNTARA SAÉZ & GARCÍA MONTERO, 2013; TADRA, 2014; NICOLÁS, 2015; BERNARDES & LESTON-BANDEIRA, 2016; BRAGA et al, 2016; ROMANELLI, 2016; MITOZO, 2018; VIEIRA et al., 2019).

A produção na literatura sobre essa linha de estudos pode ser considerada consolidada. Antes da internet, alguns pesquisadores fizeram análises sobre o acesso dos cidadãos às informações do processo legislativo por meio da televisão, rádio e jornais impressos (BLUMLER; GUREVITCH, 1986; COOK, 2005; GARAY, 1984). Com o surgimento da internet, entre 1990 até a primeira década dos anos 2000, a principal reflexão das pesquisas recaiu sobre como os parlamentos seriam impactados pelos recursos digitais desse meio de comunicação, especialmente as ferramentas de participação cidadã (CASEY, 1996; COLEMAN *et al.*, 1999; NORRIS, 1999, TAYLOR; BURT, 1999; VINTAR *et al.*, 1999; LÖFGREN *et al.*, 1999; MULDER, 1999; ULRICH, 2005; WARD *et al.*, 2007; LASSE *et al.*, 2006; DAI; NORTON, 2007A, 2007B; SHAHIN; NEUHOLD, 2007; LESTON-BANDEIRA, 2007; LESTON-BANDEIRA; WARD, 2008; PAPALOI; GOUSCOS, 2011; FARIA; REHBEIN, 2016). Na sequência, aparecem as pesquisas sobre os e-parlamentos em perspectiva comparada (ZITTEL, 2004; MARQUES; MIOLA, 2007; VICENTE-MERINO, 2007; MARQUES, 2008, 2010; MISSINGHAM, 2011; LESTON-BANDEIRA, 2012A; PEIXOTO, 2013; BRAGA; TADRA, 2013; BERNARDES; LESTON-BANDEIRA, 2016).

Sobre as funções dos e-parlamentos encontramos algumas pesquisas que focam nas funções tradicionais, tais como a função legislativa e as informações sobre as etapas do processo legislativo (ALCÂNTARA SÁEZ; GARCÍA MONTERO, 2013); estudos sobre a função de legitimação, que focam nas informações referentes ao funcionamento e história da instituição (BARROS, BERNARDES, MACEDO, 2015; BARROS, 2017); na de representação, que se baseia nas informações dos representantes e partidos políticos (BRAGA & NICOLÁS, 2015; BRAGA & CRUZ, 2018). Dentre as funções mais contemporâneas,

percebe-se uma grande concentração de pesquisas voltadas a investigar ferramentas de e-participação e engajamento (MARQUES, 2008; DALBOSCO; VIEIRA, 2011; BRAGA & PERNA, 2012; FARIA, 2012; PEIXOTO, 2013; BRAGA & FARIA, 2015; BARROS, BERNARDES & REHBEIN, 2016; MITOZO, 2018), mapeamento de iniciativas e estudos mais gerais sobre as funções dos e-parlamentos (LESTON-BANDEIRA, 2007; 2009; TADRA, 2014; BRAGA, MITOZO, TADRA, 2016a; 2016b; VIEIRA et al, 2019). Há também algumas pesquisas sobre a função educativa, analisando programas educativos oferecidos pelas casas representativas (BRESSANELLI & COSSON, 2016; MARTINS & BARROS, 2018; COSSON & BARROS, 2019; BARROS & COSSON, 2020).

Essas e outras pesquisas são de extrema importância para fortalecer o campo de pesquisa, assim como direcionar estudos futuros. Os parlamentos e os e-parlamentos passaram a integrar as pesquisas como objetos de estudos, já que essas instituições, ao longo do tempo, começaram a seguir e implantar iniciativas de abertura, com o uso de ferramentas de interação com os cidadãos, divulgação de informações claras, em formato de dados abertos²⁰, focando na transparência ativa²¹ e passiva²², legislativa²³ e administrativa²⁴, com o intuito de aumentar a credibilidade (OPENING PARLIAMENT, 2012; MITOZO, 2020).

Ainda assim, são poucas as pesquisas que buscam refletir de maneira mais sistemática sobre como os e-parlamentos podem contribuir para aprimorar e dar maior visibilidade ao desempenho de cada uma das diferentes funções dos órgãos parlamentares, tanto as funções mais tradicionais das casas legislativas quanto as mais recentes.

Nesse contexto, o ponto de partida para uma reflexão mais sistemática sobre o impacto das tecnologias digitais nas funções dos parlamentos é o trabalho de Cristina Leston-Bandeira (2007). A autora sugere uma estrutura analítica para entender os impactos das tecnologias

²⁰ Resumidamente, por dados abertos pode-se entender a disponibilidade de dados que podem ser “utilizados, reutilizados e redistribuídos” por qualquer pessoa (PARLAMERICAS, 2020d, p. 48). Os dados abertos estão vinculados diretamente a transparência ativa. Dessa forma, os documentos devem estar disponíveis em: PDF, excel ou xls, csv, RDF.

²¹ Transparência ativa consiste nas informações obrigatórias que os parlamentos publicam em seus sites, sem a necessidade de qualquer solicitação por parte do cidadão. Essas informações precisam ser atualizadas, úteis e podem variar de acordo com os dispositivos legais de cada país. É bom lembrar que qualquer órgão do Estado precisa atender a transparência ativa e passiva (PARLAMERICAS, 2020d).

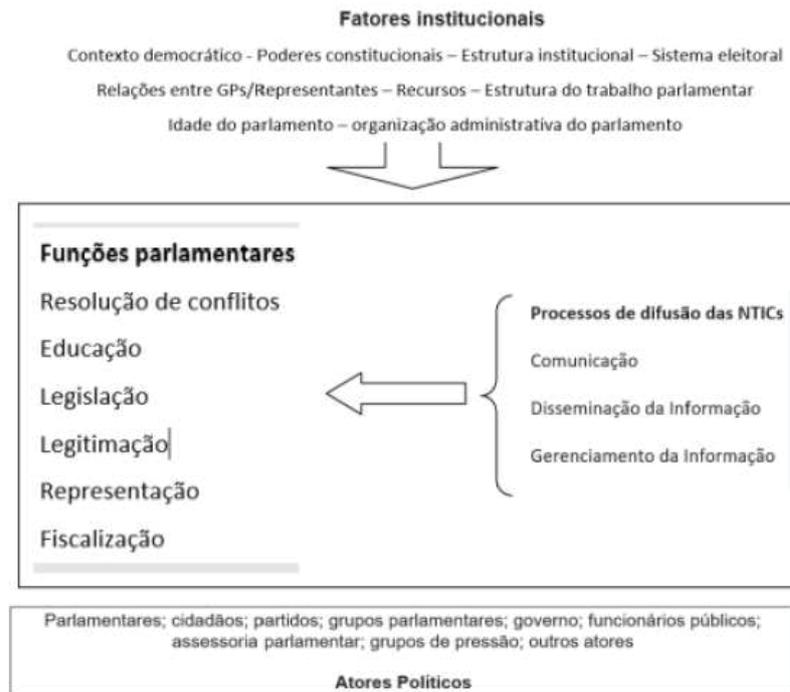
²² Transparência passiva refere-se ao direito de qualquer pessoa solicitar e receber informações do Parlamento, sem necessidade de justificativa. Nesse caso, é uma obrigação dessas instituições responder às solicitações com as devidas informações, exceto se houver alguma restrição descrita em lei (PARLAMERICAS, 2020d).

²³ A transparência legislativa se refere ao direito de qualquer cidadão ter acesso às informações corretas e atualizadas sobre todas as fases do processo legislativo e da atuação dos parlamentares, conforme explica o Guia do Parlamento Aberto (2020).

²⁴ A transparência administrativa se baseia na prestação de contas da utilização dos recursos, como: orçamentos, licitações e contratos, gastos parlamentares, enfim, todos os recursos públicos que são destinados aos trabalhos do Parlamento, em conformidade com o Guia do Parlamento Aberto (2020, p. 14).

digitais levando em conta a influência dos *fatores institucionais*, da ação dos diferentes *atores políticos* envolvidos na atividade parlamentar e no *uso dos portais* legislativos.

IMAGEM 1: FATORES INSTITUCIONAIS E FUNÇÕES PARLAMENTARES



Fonte: Leston-Bandeira, 2007, p. 667.

A pesquisadora fez uma análise de conteúdo em quinze portais legislativos da Europa, com o intuito de entender se os portais legislativos estariam refletindo o trabalho que está sendo desenvolvido no parlamento? Diante dessa problemática, a autora alega que os parlamentos (*off-line*) possuem basicamente quatro funções, sendo: legitimação, fiscalização, representação e legislação. Nesse sentido, o que se esperava era que elas fossem refletidas nos portais digitais dessas instituições²⁵.

No contexto Europeu analisado pela autora, a função legislação obteve maior destaque, assim como o esperado. Enquanto que a representação foi a que menos se destacou entre os portais legislativos. Segundo a autora, isso pode ser explicado pelo fato de que os portais evidenciaram mais os resultados das políticas ao invés de seus representantes, o que

²⁵ Dentro da função legitimação constam as características voltadas ao entendimento da casa legislativa, como sua a história. A autora inclui a disponibilidade da seção de jovens nesta categoria. Na função fiscalização há características referentes ao acompanhamento de outras instâncias de poder. Na função representação as características são concentradas nos representantes e suas atividades. É nesta categoria que a autora inclui a oferta de ferramentas interativas de debate. Por fim, na função legislação constam as características sobre prestação de contas, projetos de lei, emendas, requerimentos, entre outras.

está ligada à natureza da instituição. Dessa forma, os e-parlamentos analisados não se mostraram preocupados em evidenciar a atividade parlamentar, focando em apenas uma função. A importância do estudo de Leston-Bandeira (2007; 2009) é de que a pesquisadora estipula uma série de indicadores empíricos para cada uma das funções, tornando a pesquisa replicável e adaptável a outras realidades.

Tadra (2014) se apropria da metodologia aplicada por Leston-Bandeira (2009), trazendo para a realidade dos portais legislativos estaduais e federais brasileiros. Tadra (2014) inova ao desmembrar duas funções, que já eram alcançadas pela metodologia original, mas de modo intrínseco. As funções de educação cívica e de participação cidadã, que já faziam parte das atribuições dos parlamentos, mas que foram fortalecidas com o desenvolvimento das tecnologias digitais e o uso da internet pelas Casas Legislativas.

Na realidade brasileira, a função legitimação foi a que mais se destacou, mostrando a preocupação dos legislativos, no período da pesquisa, em explicar o processo político e, logo, buscar melhorar a legitimação dessas instituições perante os cidadãos. A função representação também obteve destaque, como esperado pela pesquisadora. Neste caso, o sistema eleitoral brasileiro, que é fortemente personalizado, pode explicar esse resultado, em que os portais evidenciaram mais a imagem dos representantes do que a imagem da instituição.

Uma novidade da análise de Tadra foi correlacionar os índices das funções com algumas características econômicas e sociais, como IDH, PIB, índice de analfabetismo e de inclusão digital e tamanho da população. A correlação positiva ocorreu entre os índices das funções e: IDH das capitais dos estados brasileiros (onde estão localizadas as assembleias) e IDH dos estados, tamanho da população, inclusão digital e PIB.

No quesito da função de participação e educação a autora mostrou que elas estavam sendo desenvolvidas de diferentes formas, variando conforme a região. Com relação à participação os maiores índices foram encontrados nos legislativos mais institucionalizados, como o Senado Federal, a Câmara dos Deputados, e as Assembleias de Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Com relação à função educativa se destacaram a Câmara dos Deputados, assembleias de Minas Gerais, Santa Catarina e Distrito Federal e o Senado Federal, oferecendo boas práticas, como a escola do legislativo e o parlamento jovem.

Frick (2005) analisou as características e o potencial da e-democracia em websites do parlamento e partidos políticos na América Latina, com o objetivo de classificar a intensidade do uso das plataformas digitais por esses atores políticos através de algumas dimensões, sendo elas: informação, interatividade bilateral, interatividade multilateral e acessibilidade.

Entre os resultados da pesquisa podemos destacar que a região da América do Sul se mostrou mais ativa em suas plataformas, com o parlamento brasileiro alcançando as maiores médias, seguido do parlamento do Peru. Além disso, as questões mais privilegiadas nos websites foram as informações sobre legislação, comitês, seus representantes e o contexto institucional. Conforme o autor, os websites legislativos do Brasil e Chile se destacaram na dimensão sobre interatividade bilateral, que buscou averiguar a disponibilização de informações de contato do parlamento e formulários de sugestões e solicitações.

López et al. (2008) realizaram um estudo comparativo visando entender os avanços dos websites legislativos de 21 países – América Central, México, República Dominicana, países do Mercosul, do Pacto Andino, Estados Unidos, Itália e Espanha. Os pesquisadores utilizaram 80 indicadores dentro dos 11 parâmetros estabelecidos pela União Interparlamentar como sendo fundamentais em um portal parlamentar.

Dentre os achados dessa pesquisa, vale mencionar que os pesquisadores encontraram um aperfeiçoamento dos portais legislativos dos países da América Latina entre os anos de 2007 e 2008, especialmente no quesito de divulgação de informações sobre as funções administrativas dessas instituições e dos seus membros. Por outro lado, havia poucas informações sobre a produção legislativa, agendas, relatórios e reuniões das comissões.

Tiago Peixoto (2013), por sua vez, em seu estudo comparado de 93 legislaturas estaduais do Brasil, EUA e Espanha, busca entender o motivo pelo qual os resultados dos parlamentos são tão diferentes, mesmo compartilhando de funções e competências equivalentes. O autor examinou as funções de informação, deliberação e participação desempenhadas pelos websites dessas casas representativas. Sua ampla pesquisa demonstrou que a maioria das casas legislativas, no período em que o estudo foi realizado, se empenhou para fornecer informações legislativas e as áreas de participação e engajamento são extremamente limitadas. O autor também sugere que o sistema eleitoral do país pode influenciar no design e características no conteúdo.

Em uma pesquisa mais recente, Vieira et al. (2019) realizaram uma análise de conteúdo das funções desempenhadas pelos websites legislativos (19 portais) de dez países da América do Sul, e utilizaram as quatro funções sugeridas por Leston-Bandeira e também as funções de participação e educação cívica. Para efetuar uma análise comparativa, os autores adotaram variáveis de natureza socioeconômica e política, tais como: população do país, PIB, IDH, inclusão digital, índice de analfabetismo; tamanho do legislativo (número de deputados),

índices de qualidade da democracia baseada nos dados divulgados pela revista *The Economist* no ano de 2017.

Os autores identificaram desigualdades nos e-parlamentos sul-americanos. Poucos foram os parlamentos que usam significativamente os recursos que as plataformas digitais fornecem para promover suas atividades. Os portais legislativos brasileiros (Câmara dos Deputados e Senado Federal) foram os destaques positivos na utilização de seus respectivos sites.

As funções mais fortes encontradas nos e-parlamentos sul-americanos foram o de legitimação e o de representação, demonstrando que a maior preocupação dessas plataformas foi com a imagem do parlamento e de seus legisladores. Outra consideração interessante dessa pesquisa é que a função fiscalização, apesar de sua importância, não fez parte da prioridade desses parlamentos, podendo ser explicado pelo “baixo grau de institucionalização dos órgãos legislativos sul-americanos, ainda pouco afeitos a exercer suas funções de fiscalização horizontal sobre os demais poderes” (VIEIRA et al., 2019, p. 12). As variáveis de natureza socioeconômicas e políticas não se mostraram fortes para explicar o desempenho das funções dos e-parlamentos sul-americanos.

Outro destaque da pesquisa foi a baixa qualidade dos programas educativos encontrados nos legislativos dos países da América do Sul, principalmente se comparados a experiências em outros países. Novamente os portais brasileiros foram exceções, com programas educativos bem consolidados, tais como a Escola do Legislativo e o Parlamento Jovem. No quesito da função participativa, os e-parlamentos se mostraram adeptos das redes sociais, mas não foram localizadas experiências participativas mais sistemáticas e complexas.

Certamente essas pesquisas trazem relevantes contribuições. Vemos importantes modificações quanto à metodologia originária do estudo de Leston-Bandeira (2009). O cenário dos estudos mudou, no estudo da pesquisadora o objeto de investigação foram os legislativos dos países europeus, nas pesquisas posteriores temos portais legislativos de vários países – América do Sul, América Central, países da América do Norte. As funções participação e educação foram fragmentadas e tidas como variáveis separadas, com o intuito de explorar mais essas questões nas plataformas digitais.

De acordo Leston-Bandeira (2007, p. 663), as pesquisas devem observar, além da ausência ou presença das instituições políticas nas plataformas digitais (que atualmente não é mais o principal desafio dos Parlamentos), as influências das características *off-line* das Casas Legislativas, como: a institucionalização do regime democrático; os poderes constitucionais

da Casa Legislativa; a estrutura institucional; o sistema eleitoral; a relação entre membros do parlamento e os grupos parlamentares; idade do parlamento; estrutura/organização de trabalho do parlamento; estrutura administrativa do parlamento; recursos humanos e infraestrutura.

Contudo, algumas dessas características se mostraram ineficientes para explicar o bom desempenho e o desenvolvimento de iniciativas que promovam interação, envolvimento e participação dos cidadãos nas plataformas digitais dos parlamentos. A pesquisa de Braga, Mitozo e Tadra (2016), por exemplo, ampara essa afirmação, uma vez que mostrou no contexto brasileiro a baixa relação entre as variáveis externas (socioeconômicas) e o desempenho das funções nos portais legislativos. No estudo de Vieira et al. (2019) encontramos resultados semelhantes, uma vez que as variáveis socioeconômicas e de natureza política não foram relevantes para explicar o desempenho das funções dos e-parlamentos sul-americanos.

Dentre as características citadas, o sistema eleitoral aparece como uma das características com mais força para explicar determinadas características do modo de uso das plataformas digitais (VIEIRA, 2017) e certamente que as relações e estruturas internas do parlamento podem determinar essas características também (MITOZO, 2018).

Nesse sentido, Chadwick (2011) realizou uma pesquisa com o objetivo de entender os motivos da ineficácia de um fórum local promovido pelo Poder Executivo. O pesquisador encontrou aspectos que bloquearam a boa execução dessa iniciativa: orçamento reduzido para a implementação do projeto; inconstância organizacional do projeto; alterações nas políticas do órgão público; ambivalência política; riscos legais e despolitização; terceirização do serviço de desenvolvimento e da gestão das ferramentas.

A literatura existente traz uma série de contribuições, mostrando variáveis que não se mostram significativas para explicar o desempenho das funções legislativas, tais como as de natureza política e socioeconômica; revela que é melhor o desempenho das funções tradicionais quando comparadas com as funções educativas e participativas, que ainda estão caminhando e aperfeiçoando essas iniciativas.

Além disso, aponta o legislativo brasileiro como destaque no uso das plataformas digitais, sucesso fundamentado em alguns aspectos: 1) institucionalização das iniciativas; 2) envolvimento da Presidência da Casa com as ações; 3) consistência entre setores da Casa em torno das iniciativas; 4) e do tipo de relação existente entre representantes e representados, provenientes das regras do sistema eleitoral vigente, conforme argumenta Mitozo (2018).

3.2.2. As funções legislativas e os e-parlamentos

As variadas funções legislativas podem ser ampliadas com a utilização das plataformas digitais, as quais proporcionam uma grande oportunidade para a abertura dos parlamentos, tendo em vista que nenhum outro meio de comunicação consegue disseminar “o que é o parlamento”, assim como faz a internet (LESTON-BANDEIRA, 2009). Iremos entender agora o que as pesquisas empíricas podem contribuir com o presente trabalho, mostrando como as funções legislativas são desempenhadas nos e-parlamentos e os principais aspectos negativos ou obstáculos encontrados.

Estudos demonstram que os e-parlamentos melhoraram acentuadamente o desempenho da função legislativa, aumentando a transparência e o controle dos cidadãos sobre todo o processo de elaboração legal em suas várias fases e etapas, com disponibilização inclusive de dados em formato aberto (NORRIS, 2001; BRAGA, 2007; BERNARDES; LESTON-BANDEIRA, 2016; BARROS; SANTOS, 2017). Com efeito, informações que antes dificilmente eram acessíveis aos cidadãos, hoje são disponibilizadas pela maioria dos parlamentos do mundo colocando à disposição do cidadão mediano e demais atores políticos. Como já indicava Pippa Norris em seu estudo pioneiro sobre os e-parlamentos,

Todo este material, se bem organizado e apresentado, pode ajudar a tornar o processo decisório e mesmo os procedimentos internos mais misteriosos dos parlamentos mais abertos à fiscalização externa, permitindo a ação do potente desinfetante da publicidade contra os possíveis abusos de poder (NORRIS, 2001, p. 138)²⁶.

Apesar dos avanços, problemas têm sido observados na aplicação dessa função nos portais dos parlamentos, tais como (i) deficiências na integração entre as várias etapas do processo legislativo; (ii) falta de dados sobre proposições disponibilizadas em formato aberto, com índices insatisfatórios de transparência e qualidade na apresentação de dados, e (iii) ausência de ferramentas para estimular um maior envolvimento do cidadão no monitoramento do processo de elaboração legal (ALCÂNTARA SÁEZ; GARCÍA MONTERO, 2013).

Estudos demonstram que os portais legislativos dinamizam o desempenho da função de legitimação, na medida em que tornam possível a ampliação do conhecimento sobre as várias dimensões do funcionamento da instituição por parte do público, possibilitando que os

²⁶ Tradução livre: “All this material, if well planned and presented, should help to make the policymaking process, and even the more arcane minutiae of parliamentary business, more open to outsider scrutiny, allowing the powerful disinfectant of publicity against the possible abuse of power” (NORRIS, 2001, p. 138).

órgãos parlamentares construam uma “narrativa” específica sobre si mesmos, contrapondo-se à cobertura, frequentemente, negativa da mídia. Entretanto, alguns aspectos negativos também têm sido apontados pelos estudos, tais como (i) ausência de transparência nas informações disponibilizadas; (ii) precariedade das estruturas de mídia de algumas casas legislativas com menos recursos; e (iii) ausência de informações transparentes sobre a história da casa e acervo histórico (BARROS; BERNARDES; MACEDO, 2015; BARROS, 2017).

A função de representação também foi fortemente dinamizada pelos portais legislativos, na medida em que disponibilizaram para o público mais amplo, muitas vezes em formato aberto, informações antes de difícil acesso à população sobre os representantes eleitos. Sintoma disso é a proliferação de estudos sobre recrutamento e elites políticas, produzidos por analistas políticos nos últimos anos que utilizam como fonte de informação os dados disponibilizados pelos portais. Os poucos estudos empreendidos sobre o desempenho da função representativa pelos e-parlamentos, no entanto, detectam uma grande variação na qualidade da informação disponibilizada, embora esteja havendo um progressivo ganho de transparência nessas informações (OLASINA, 2014; BRAGA; NICOLÁS, 2015; BRAGA; CRUZ, 2018). Dentre os problemas encontrados no desempenho dessa função estão (i) a ausência de informações padronizadas sobre os deputados e senadores; (ii) a baixa taxa de resposta a mensagens enviadas pelos representantes eleitos nas plataformas digitais e (iii) a discricionariedade de boa parte das casas legislativas em prestar informações sistemáticas sobre a biografia e trajetória dos parlamentares em formato aberto e padronizado que permita sua análise por máquinas de processamento.

Desde o início dos estudos sobre e-parlamentos, diversos autores têm observado que as tecnologias digitais podem aumentar significativamente a capacidade de fiscalização do legislativo sobre outros órgãos, aumentando o poder de controle e monitoramento dos parlamentos sobre as atividades governamentais. Alguns analistas chegam mesmo a defender a tese de que o desempenho dessa função é a grande potencialidade gerada pelos impactos das tecnologias digitais nos e-parlamentos (OLAVINO, 2014).

Também neste caso os e-parlamentos aumentaram grandemente as possibilidades de exercício de uma cidadania ativa pelos cidadãos, aos disponibilizar informações sobre a tramitação legal e o processo de formulação de diversas políticas públicas que são objeto de debates no parlamento. Entretanto, embora experiências pioneiras e inovadoras tenham sido observadas no desempenho dessa função pelos e-parlamentos, diversos obstáculos têm sido encontrados, especialmente em relação (i) a pouca disponibilidade de informações sobre os

trabalhos das comissões permanentes e provisórias, com falta de dados sobre sua composição, filiação partidária de seus membros, e ausência de acessibilidade a relatórios e demais resultados dos trabalhos das comissões e órgãos afins; (ii) bem como ausência de continuidade nos programas de monitoramento que têm sido implementados em casas legislativas (PEIXOTO, 2013; BRAGA, 2017).

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

Diversos parlamentos do mundo patrocinaram atividades de estímulo à participação e ao engajamento dos cidadãos nos e-parlamentos e são diversos os casos de sucesso e boas práticas detectados pela literatura, tais como o do Senado Virtual chileno (FARIA, 2012); do Portal e-Democracia da Câmara dos Deputados (MITOZO, 2018; MITOZO; MARQUES, 2019), das e-Petições no caso da *House of Commons* do Reino Unido, além de outros casos de sucesso (KELLY; BOCHEL, 2018), entre outros. Os principais problemas encontrados pelos diferentes estudos no desempenho dessa função são (i) a ausência de plataformas de engajamento em muitas casas legislativas; (ii) a concentração da participação em alguns poucos atores específicos; e (iii) a falta de continuidade de muitas dessas experiências, além da pouca influência efetiva dessas iniciativas nas decisões tomadas pelos parlamentares.

Veremos agora qual o papel dos e-parlamentos em um contexto de Pandemia do Covid-19 e como os Parlamentos estão se adaptando nesse contexto.

3.3. A importância dos e-parlamentos em um contexto pandêmico

No dia 11 de março de 2020 a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou o surto do Covid-19, doença causada pelo novo Coronavírus (Sars-Cov-2), como uma pandemia. O vírus se espalhou rapidamente pelo mundo, causando muitos problemas no sistema de saúde – principalmente a ocupação máxima nas Unidades de Tratamento Intensivo (UTI) e, logo, a falta de vagas para internamento nos casos mais graves, em muitos locais foi declarado colapso no sistema de saúde. Essa doença também foi (e ainda está sendo) responsável por inúmeras mortes, já que, não havia remédio (e ainda não há) para combater o vírus e nem mesmo vacina. Nesse caso, a OMS adotou algumas estratégias para reduzir a propagação do vírus, aplicadas principalmente nesse primeiro estágio: a quarentena, o *lockdown* (em que somente serviços considerados essenciais poderiam funcionar), o distanciamento e isolamento social e o uso de máscaras.

A pandemia instituiu novos desafios socioeconômicos, na área da saúde e político-institucional, além de reforçar aqueles pré-existentes, como a pobreza, o desemprego e condições menos favoráveis para acesso à seguridade social (foi detectado um aumento nos casos de violência doméstica no caso, principalmente, de mulheres). Nesse sentido, foram aprovados dispositivos legais para auxiliar o sistema de saúde, para seguir as medidas de segurança delegadas pela OMS a fim de reduzir os níveis de contágio e as taxas de mortalidade, ao mesmo tempo planos para recuperação econômica, para proteger os empregos, auxílios para ajudar microempresas e famílias (PARLAMERICAS, 2021, p. 4).

Os parlamentos são instituições essenciais na democracia representativa e nesse momento pandêmico se tornam ainda mais importantes, atuando especialmente na fiscalização, avaliação e aprovação de legislações voltadas a atender às necessidades da população e garantir a transparência nas tomadas de decisões, por meio da função de controle político ou fiscalização do governo. E assim como outros setores da sociedade, os governos e parlamentos precisaram se adaptar dentro das medidas necessárias para diminuir a disseminação da doença e cuidar das vidas dos funcionários e representantes (OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP, 2020a). Nesse sentido, se torna necessário observar o

modo como essas Casas têm reagido à maior crise sanitária mundial do século, que afeta diretamente seu trabalho em todas as instâncias, uma vez que é o Legislativo

que precisa votar leis que garantem a funcionalidade dos serviços em geral e a preservação da vida, mas que também é composto por pessoas, cujas vidas precisam igualmente de cuidado (MITOZO, 2020, p. 13).

Estando sujeitos às mesmas medidas de saúde pública igualmente as demais instituições e setores da sociedade – como escolas, igrejas, empresas – os parlamentos precisaram de novas estratégias para manter suas atividades. A principal diretriz para a condução dos parlamentos dentro desse novo contexto foi o trabalho remoto e o uso das tecnologias digitais para processos de deliberação (PARLAMERICAS, 2020a; OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP, 2020b). Sendo assim, como resultado do distanciamento social, na maioria dos casos, os próprios parlamentares passaram a manejar as ferramentas de tecnologia digital para tornar possível a continuidade de seus trabalhos. Este fato reconfigurou o papel das tecnologias digitais, que, de secundárias, passaram a ter um papel fundamental para o funcionamento da maioria dos parlamentos do mundo (MITOZO, 2021).

Além disso, esse cenário pode contribuir para que algumas das barreiras internas dos parlamentos sejam ultrapassadas. O estudo de Mitozo (2018) focou no modo de uso e no desenvolvimento de ferramentas online voltadas à participação e engajamento dos cidadãos da Câmara dos Deputados do Brasil e da Câmara dos Comuns britânica. A autora observou que há uma preocupação por parte dos parlamentares em aderir com mais intensidade as plataformas da internet, pois, em meio a essa ótica equivocada do uso das tecnologias digitais, esse processo de abertura das casas poderia, ao invés de reforçar os valores democráticos, abrir espaço para questionamentos e deslegitimar as ações dos representantes.

Assim sendo, a partir das restrições implantadas como consequência da pandemia, os representantes podem lançar um novo olhar sobre o uso das tecnologias digitais, tendo em vista que as plataformas da internet possibilitam a representação e o desenvolvimento dos processos políticos, mesmo que à distância, “modificando a própria compreensão de trabalho parlamentar: mais que um ato teatral, como é o caso de alguns parlamentos, especialmente em regimes parlamentaristas, ele consiste na discussão qualificada e na decisão célebre de propostas” (MITOZO, 2021, p. 247).

Mediante a pressão da pandemia os parlamentos das Américas “foram ágeis ao apresentar respostas para enfrentar a atual situação e garantir continuidade das funções parlamentares, porém, é uma corrida desigual” (PARLAMERICAS, 2020c). Certamente que aqueles parlamentos que já tinham as tecnologias digitais bem incorporadas nas dinâmicas

internas, conseguiram adotar estratégias com mais rapidez e eficiência, comparados aqueles com pouco ou nenhum uso das plataformas da internet (MITOZO, 2020).

O Coordenador Geral de Tecnologias da Informação da Assembleia Nacional do Equador, Claudio Prieto, afirmou em uma vídeo conferência realizada pelo ParlAmericas (2020g, p. 4), que um dos fatores que garantiu o sucesso do Parlamento na adesão e uso das plataformas digitais para sessões, deliberações e votações virtuais foi que a Casa já possuía um nível de informatização e, quanto maior o grau da informatização dos processos legislativos, mais fácil foi a transição para o sistema deliberativo remoto.

Um exemplo dessa afirmação é o Senado da Espanha, que em 2013 aprovou uma resolução que tornou legal a votação virtual de Senadores que não poderiam comparecer fisicamente nas sessões plenárias. Essa Casa Representativa envia a documentação das reuniões em formato eletrônico para que todos, inclusive os que não estão presentes fisicamente, possam acompanhar a reunião. Há um controle centralizado dos dispositivos móveis dos parlamentares, com configurações padronizadas e aplicativos em todos os aparelhos para a realização de videoconferências. Os funcionários também já estavam acostumados a trabalhar em diferentes cenários. O voto eletrônico não presencial, definido legal e tecnicamente, era usado antes da pandemia em casos excepcionais, como licença maternidade ou afastamento por doença, por exemplo. Com a pandemia e as medidas de restrições sociais foram feitos apenas alguns ajustes para a votação em massa.

Outra experiência positiva foi a do Parlamento da Ilha do Man, situada entre a Inglaterra e a Irlanda. A Casa das Chaves de Tynwald é a mais antiga do mundo e conseguiu, com sucesso, implementar sessões virtuais. Isso se deve a alguns fatores, sendo eles:

não existência de requisitos legais para que as sessões ocorram fisicamente (as ordens permanentes podem ser temporariamente suspensas); vontade política e capacidade dos membros de se unirem virtualmente; excelente sinal de banda larga; números gerenciáveis (a Casa das Chaves possui 24 membros); e uma forte administração para apoiar esses procedimentos (PARLAMERICAS, 2020f, p. 3).

No entanto, nos Parlamentos das Américas, no período anterior a pandemia, não existia muitas experiências de trabalho remoto para debates legislativos e votações. Quando foi decretada a pandemia do Covid-19, os legislativos do Brasil, Chile, Equador e Paraguai foram os pioneiros na modalidade de reuniões virtuais. As Casas Representativas do Brasil, Chile e Equador, logo de início, passaram a usar a plataforma Zoom para videoconferências e

desenvolveram plataformas e aplicativos para registrar a presença dos parlamentares contribuindo com a verificação de quórum e validação de votação (PARLAMERICAS, 2020c, p.3). A União Interparlamentar menciona como exemplo na atuação digital logo no início da pandemia, os Parlamentos do Brasil, Chile e Espanha com aplicativos para realizar sessões virtuais.

Algumas dessas instituições passam, então, a abraçar as iniciativas já desenvolvidas por suas equipes digitais e, como no caso do Congresso Nacional brasileiro, chegam mesmo a aprovar dispositivos legais para garantir a validade das decisões tomadas por meio da utilização de ferramentas para deliberação e votação remotas. Esse se constitui um ganho imensurável para a modernização dos parlamentos, visto que a estrutura dessas casas não permite que elas avancem tão rapidamente quanto o desenvolvimento de tecnologias e, portanto, seja difícil para elas se adaptarem de forma veloz a esses avanços (MITOZO, 2021, p. 247).

Na América do Norte houve uma resistência maior na prática do trabalho remoto, por isso, alguns países adotaram o parlamento virtual somente para reuniões, sem a opção de votação. No Canadá, por exemplo, o consenso de ambas as Casas Representativas foi para a manutenção de encontros presenciais para votar pautas relacionadas a pandemia, com um número reduzido de parlamentares (definido pela representação dos partidos) e com aqueles representantes que não precisavam viajar para estarem lá. As reuniões virtuais foram liberadas a partir de 24 de março para as Comissões de Finança e Saúde, com o objetivo único de fiscalizar as ações do governo com relação à pandemia (PARLAMERICAS, 2020c, p. 10).

A União Interparlamentar (IPU – sigla em inglês)²⁷ realizou uma pesquisa²⁸ para identificar como os Parlamentos continuaram funcionando com a pandemia. Primeiramente, observaram três práticas diferentes sobre como os Parlamentos continuaram a se reunir nesse período de crise: i) alguns Parlamentos continuaram a se reunir presencialmente, mas com restrições, quantidade menor de sessões, de parlamentares e funcionários e com distanciamento social; ii) outros Parlamentos passaram a se reunir virtualmente, com métodos de trabalhos remotos, para isso precisaram se organizar para fazer valer a base legal do funcionamento remoto das Casas; iii) alguns Parlamentos preferiram

²⁷ A União Interparlamentar é uma organização global, cujos membros são os parlamentos nacionais, cujo o objetivo é a governança democrática, garantir direitos humanos, desenvolvimento sustentável por meio da diplomacia parlamentar. Disponível em: <https://www.ipu.org>. Acessado em: 10/11/2021.

²⁸ Essa pesquisa foi realizada a partir de informações levantadas pelo *Centro de Inovação do UIP no Parlamento*, baseados nos dados fornecidos pelos membros da organização. Disponível em: <https://www.ipu.org/news/news-in-brief/2020-04/how-run-parliament-during-pandemic-q-and>. Acessado em 10/11/2021.

antecipar o recesso e não funcionar, como o Parlamento do Reino Unido, por exemplo, que realizou votações de uma série de medidas emergenciais e entrou em recesso.

As Casas que optaram em funcionar de modo remoto precisaram modificar leis e procedimentos para permitir legalmente o trabalho remoto dos parlamentares e funcionários, as sessões virtuais, votações e quóruns. Precisou ser realizado um trabalho detalhista a fim de ajustar e modificar todas as questões necessárias para validar as deliberações virtuais. “Por exemplo, a Constituição australiana exige que os deputados estejam “presentes”, o que foi interpretado como “pessoalmente”.” (IPU, 2020, p. 1)²⁹.

Outro desafio do trabalho remoto dos Parlamentos envolvem questões técnicas, de modo que a maioria dos sistemas de TI nas Casas Representativas foi projetada para casos de exceção, ou seja, para ser utilizado em um curto período e por poucas pessoas (como representantes mulheres em licença maternidade ou casos de impossibilidade física). Nesse sentido, novamente, os Parlamentos com mais desenvolvimento tecnológico tiveram certa vantagem nesse contexto³⁰, pois “o desenvolvimento de ferramentas internas é uma forma de mitigar os riscos de segurança; no entanto, eles levam tempo para serem implementadas” (UPI, 2020, p. 1)³¹. Em outras palavras, os parlamentos que conseguiram desenvolver sistemas próprios tinham um respaldo maior de segurança, porém, esses sistemas precisam de tempo para ser desenvolvidos, testados e validados. Esse fato pode explicar o motivo pelo qual várias Casas Legislativas chegaram a elaborar dispositivos legais para liberar o sistema de deliberação remoto, mas não conseguiram colocar em prática.

Nesse sentido, Williamson (2020) resume os desafios na aderência do trabalho remoto em três pontos principais: i) acessibilidade dos mecanismos e das plataformas digitais pelos parlamentares – levando em consideração a localidade de moradia, de modo que, por exemplo, alguns são de zona rural, com mais dificuldade para conexão à internet; ii) a segurança do sistema adotado para a deliberação e o voto remoto; iii) a dificuldade de garantir que esse processo seja confiável, transparente e auditável. Esses fatores podem explicar o

²⁹ Tradução livre: For example, the Australian Constitution requires MPs to be “present”, which has been interpreted to mean “in person”.

³⁰ O Parlamento do Equador, por exemplo, destinou uma equipe do suporte de TI para ensinar os representantes a utilizar o sistema de deliberação remoto e fornecer apoio durante as sessões virtuais (PARLAMERICAS, 2020e).

³¹ Tradução livre: Developing internal home-grown tools are one way to mitigate security risks; however, these take time to put in place.

motivo pelo qual nem todos os parlamentos aderiram ao Sistema de Deliberação Remoto, preferindo a maior exposição ao adotar sessões presenciais, mas com medidas de distanciamento social e uso de máscaras.

As plataformas digitais podem ser fortes aliadas, principalmente nesse contexto de pandemia do Covid-19. A aderência de sistemas de deliberação remotos pode ser considerada um grande avanço para a modernização dos parlamentos. Contudo, além dos desafios internos pré-existentes, como a desconfiança dos parlamentares no potencial que a internet pode agregar para a Casa Legislativa, principalmente no reforço dos valores democráticos, a pandemia acrescentou desafios novos, de como as instituições representativas poderiam continuar funcionando, levando em consideração salvaguardar as vidas dos funcionários e representantes e garantir que todo o processo de deliberação seja seguro e transparente.

Certamente que as Casas Legislativas extrairão algumas lições desse período de crise sanitária. Uma delas foi mencionada pelo Presidente da Assembleia Nacional do Equador, Deputado César Litardo, em uma reunião virtual coordenada pelo ParlAmericas (2020g). O mesmo alegou que por meio das deliberações e votações remotas, houve um aumento significativo no número de participantes “presentes” e também proporcionou economia, com a redução nos gastos com a mobilidade dos representantes. O Deputado afirma que isso é visto com muita positividade e que pretendem aderir a esse sistema após período de pandemia e das medidas restritivas.

Nesse sentido, esta pesquisa se propõe a averiguar como os países das Américas continuaram a funcionar após a deflagração da pandemia do Covid-19, quais deles utilizaram o sistema de deliberação remoto (SDR) e qual o nível de sofisticação dessas ferramentas.

Resumo do capítulo

A internet é um meio de comunicação que beneficia, em certa medida, o campo político, agregando espaço de visibilidade e fortalecendo valores democráticos, como a transparência, prestação de contas, participação cidadã, educação cívica. Essa tecnologia favorece atuações da sociedade que são de extrema importância para o regime democrático. Apesar disso, entendemos a relevância de reconhecer as limitações desse meio de comunicação, como discutimos no primeiro tópico desse capítulo. Assim, não é nosso objetivo maximizar os potenciais das plataformas digitais e minimizar a importância das instituições políticas.

O conceito de e-parlamento refere-se ao uso das plataformas da internet com o objetivo de tornar o conteúdo e processo parlamentar mais acessível ao cidadão, engajamento e participação. O Parlamento Aberto é aquele que foca em dar transparência às suas ações e também tornar acessível informações e serviços parlamentares, ser responsivo perante os cidadãos e ter canais de comunicação, solicitações e sugestões. Ou seja, é aquele que une três fatores: transparência, participação e *accountability*. Contudo, não é possível afirmar que todo e-parlamento é um parlamento aberto, já que a presença nas plataformas digitais é apenas uma condição para que as Casas Representativas caminhem em direção ao Parlamento aberto.

Foi justamente nesse contexto de ascensão da internet como meio de comunicação política que os parlamentos e os parlamentos digitais passaram a serem objetos de pesquisas empíricas. A literatura existente acrescenta diversas contribuições, indicando caminhos, variáveis explicativas, resultados etc. Ela aponta, por exemplo, o Parlamento do Brasil como um destaque, no âmbito mundial, no uso das plataformas digitais, inclusive nas ações em resposta ao contexto de pandemia de Covid-19.

A pandemia “forçou” a adaptação digital de todas as instituições do mundo, como escolas, igrejas, *delivery* de comidas e mercadorias em geral e, também, dos Parlamentos. Com o intuito de diminuir a disseminação da doença, foi necessário adotar medidas de distanciamento social e quarentenas, e para que “o mundo” continuasse a funcionar o ambiente digital se tornou “o mais seguro” (com relação à proteção à vida). É certo dizer que aquelas instituições representativas que já possuíam a internet enraizada em suas práticas,

largaram com certa vantagem, e logo de início já conseguiram se adaptar e realizar sessões e votações virtuais. Os principais destaques com relação aos países das Américas são: Brasil, Equador e Chile.

A falta de informatização dos processos legislativos tardou ou impossibilitou a adesão de sistemas deliberativos remotos. As Casas Legislativas que não conseguiram se adaptar ao novo cenário utilizando as plataformas digitais buscaram alternativas, como a continuidade do funcionamento do parlamento a partir da restrição no número de funcionários e parlamentares, sessões emergenciais, distanciamento social e uso de máscaras.

Sendo assim, acreditamos que as plataformas digitais são ferramentas importantes para os Parlamentos, principalmente no que tange a abertura dessas instituições, impulsionando suas funções e os valores democráticos, tais como a de transparência, prestação de contas, a de participação cidadã, deliberativa e de educação cívica. A partir da contribuição da literatura, adotaremos nessa pesquisa as seguintes funções dos e-parlamentos: representação, legislação, legitimação, fiscalização, educativa e participativa. O próximo capítulo é dedicado às questões metodológicas: desenho de pesquisa, objetivos, hipóteses e metodologia.

4. QUESTÕES METODOLÓGICAS

Nesse capítulo iremos relembrar e detalhar as questões de pesquisa, o objetivo geral e os específicos, as hipóteses de trabalho e as metodologias que serão empregadas, bem como a definição e apresentação das categorias. Tudo isso já foi mencionado anteriormente na introdução da tese, de maneira abrangente, mas consideramos importante um capítulo metodológico, pois ele contribuirá com a leitura, já que logo depois apresentaremos os resultados e as discussões dos achados.

4.1. Justificativa, questões de pesquisa, objetivos e hipóteses

A razão inicial dessa pesquisa foi a de dar continuidade a trabalhos anteriores, tais como a investigação da atuação digital dos atores políticos no âmbito da América Latina, realizada na dissertação da pesquisadora (VIEIRA, 2017) e o estudo sobre as funções dos e-parlamentos na América do Sul, realizada por Vieira e outros pesquisadores (VIEIRA et al., 2019).

Esse trabalho começou com o intuito de analisar as funções desempenhadas pelos e-parlamentos dos países das Américas. Nesse meio tempo, ocorreu a deflagração da pandemia, que representou um marco não somente na área da saúde e economia, mas para todos os setores da sociedade, inclusive aqueles que são objetos de estudo dessa tese: os parlamentos. Sem vacinas ou remédios para conter a doença, a Organização Mundial da Saúde adotou algumas medidas para conter o avanço da doença, como a quarentena, distanciamento e isolamento social, que mudaram drasticamente a rotina de todos.

Dessa forma, o recorte temporal da pesquisa foi ajustado, passando a considerar o comportamento dos parlamentos dos países das Américas dentro da pandemia, dado que essa crise sanitária afetou diretamente o trabalho dessas instituições, “uma vez que é o Legislativo que precisa votar leis que garantem a funcionalidade dos serviços em geral e a preservação da vida, mas que também é composto por pessoas, cujas vidas precisam igualmente de cuidado” (MITOZO, 2020, p. 13).

Para entender o impacto das plataformas digitais nas diferentes realidades democráticas é necessário averiguar como os atores e instituições políticas usam as ferramentas dessa tecnologia. Assim, estudos sobre e-parlamentos têm grande relevância, já

que os portais legislativos “se configuram como ferramentas com potencial para fortalecer o modelo representativo de democracia, nutrindo a função de provimento de informação e a comunicação entre cidadãos e parlamento” (PERNA, 2010, p. 91-92).

Além disso, essa pesquisa se justifica pela lacuna de pesquisas comparadas no âmbito dos legislativos dos países das Américas. Welp e Marzuca (2016, p. 200) alegam que isso pode ser explicado, no caso dos países da América Latina, pela “brecha digital” na região. Por muito tempo o acesso à internet nessa região foi muito baixo, afastando os olhares dos pesquisadores. Essa realidade foi sendo modificada e o acesso à internet tem se expandido, muito em razão de que essa tecnologia não se restringe mais ao computador fixo, podendo ser acessada via notebooks, *tablets* e smartphones (PERNA & BRAGA, 2011).

Diante dessas constatações, a presente pesquisa pretende contribuir com o campo de pesquisa, ao propor uma análise comparativa das funções desempenhadas nos portais legislativos dos países das Américas no contexto da pandemia do Covid-19.

A presente tese se insere na área da Comunicação Política, mais especificamente, na linha de estudos sobre *e-parlamento* ou *parlamento digital* e está sendo guiada para responder os seguintes questionamentos: Como a pandemia impactou a apropriação e uso das plataformas digitais e portais pelas Casas Legislativas? Quais funções legislativas foram priorizadas pelos e-parlamentos? Como os Parlamentos continuaram funcionando após a deflagração da pandemia? Como as plataformas digitais contribuíram com essas instituições nesse cenário? Todos os Parlamentos americanos adotaram o sistema de deliberação remoto para manter as Casas ativas no período de pandemia? Como foi o processo de adoção e funcionamento do sistema remoto?

Tem como *objetivo geral* realizar uma análise comparativa dos e-parlamentos dos países das Américas, a fim de averiguar o desempenho das funções legislativas no período de pandemia do Covid-19.

A pesquisa conta ainda com alguns objetivos específicos:

- i) Realizar um estudo comparado entre os países das Américas do Sul, Central e Norte, efetuando um mapeamento da apropriação das plataformas da internet, comparando o modo de uso de seus portais legislativos e as funções mais privilegiadas pelos mesmos;
- ii) Efetuar uma análise do desempenho dos e-parlamentos no período de pandemia do Covid-19, identificando se as plataformas da internet foram utilizadas pelas Casas

como alternativa para manter o funcionamento nesse período e o modo de adoção dos sistemas deliberativos remotos;

- iii) Realizar um mapeamento de boas práticas dos e-parlamentos que se esforçam em colocar em prática as características do Parlamento Aberto.

Para cumprir tais objetivos e responder as questões colocadas, a análise foi realizada nos portais legislativos de 20 países das Américas, membros do ParlAmericas³², são eles:

- América do Norte: Canadá, México e Estados Unidos;
- América Central: Belize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Panamá;
- América do Sul: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai, Venezuela.

Os portais legislativos de Nicarágua e Panamá se mantiveram desativados ao longo da coleta dos dados, dessa forma não aparecem na análise dos dados.

Serão empregadas algumas etapas metodológicas a fim de alcançar os objetivos da pesquisa, sendo elas:

- i) Realizar a análise comparativa das funções desempenhadas pelos e-parlamentos dos países das Américas;
- ii) Identificar quantitativamente quais fatores externos pode influenciar no desempenho das funções;
- iii) Verificar se a pandemia alterou e como alterou o uso das plataformas digitais pelas Casas Representativas;
- iv) Analisar quais países adotaram o sistema de deliberação remoto e como se deu esse processo.
- v) Identificar e ressaltar as melhores práticas na apropriação da internet no período pandêmico.

³² O ParlAmericas é uma instituição, assim como outras (IPU, OGP), que busca promover a diplomacia parlamentar, fomentar princípios de parlamento aberto, como a transparência, prestação de contas, participação cidadã e ética na condução dos parlamentos. Ele é composto por 35 legislaturas da América do Norte, Central, do Sul e do Caribe. Escolhemos os membros dessa instituição para compor a nossa pesquisa, exceto os países do Caribe, já que o foco de atuação do ParlAmericas consiste nos Parlamentos dos países das Américas, que coincide com o universo da nossa pesquisa.

A partir da revisão da literatura, construímos algumas hipóteses para serem testadas ao longo do trabalho:

Partimos do pressuposto de que a pandemia do Covid-19, apesar de todos os males que causou, foi um grande impulso para a transição do parlamento para o e-parlamento, potencializando suas funções no âmbito digital e com a adoção de práticas que conduzem ao Parlamento Aberto.

A partir disso, elaboramos algumas hipóteses específicas:

H1. Variáveis de natureza socioeconômica estão fortemente associadas ao desempenho das funções dos e-parlamentos e, principalmente, das funções educativa e participativa em particular. Assim, países mais populosos, com maior IDH, maior grau de inclusão digital e menor índice de percepção da corrupção tenderão a possuir melhor desempenho em todas as dimensões das funções desempenhadas pelos portais legislativos, inclusive as funções educativa e participativa.

A análise desagregada de tais índices servirá por sua vez para caracterizarmos as casas parlamentares que possuem desempenho acima e abaixo do esperado em virtude de algumas características do contexto socioeconômico em que atuam. Utilizaremos as correlações de Pearson a partir dos seis índices das funções dos e-parlamentos (que são as variáveis dependentes da pesquisa) e as variáveis de natureza socioeconômicas (que são as variáveis independentes).

H2. Variáveis de natureza política estão fortemente associadas ao desempenho das funções pelos portais legislativos. Assim, acreditamos que parlamentos maiores e com melhor performance nos índices de democracia tenderão a apresentar desempenhos superiores em todas as dimensões das funções nos portais legislativos.

Utilizaremos as correlações de Pearson para verificar a veracidade dessa hipótese, correlacionando as variáveis dependentes (os índices das seis funções dos e-parlamentos) com as variáveis independentes (variáveis políticas).

H3. Os Parlamentos e os e-parlamentos possuem várias funções, tais como: legislação, fiscalização, legitimação, representação, educação cívica, participação cidadã. No entanto, nesse momento de crise gerada pela pandemia do Covid-19, os parlamentos são fundamentais,

especialmente para aprovar leis emergenciais e na fiscalização das respostas do governo. Dessa forma, acreditamos que a função de legislação e fiscalização serão as mais privilegiadas nos portais digitais devido ao contexto, contrariando os achados de Vieira et al. (2019), em que os e-parlamentos da América do Sul se concentravam mais nas funções de legitimação e representação no período anterior a pandemia.

Essa hipótese será confirmada ou refutada a partir da análise dos índices de cada função segundo os achados encontrados na análise de conteúdo dos portais legislativos dos países das Américas e da comparação desses índices entre o período anterior (2019) e durante a pandemia (2020).

H4. A qualidade no índice geral das e-funcionalidades no período anterior à pandemia será determinante para a rapidez e profundidade das estratégias adotadas pelas Casas Legislativas dos países das Américas ao adentrarmos no estágio pandêmico. Ou seja, quanto maior o índice geral das e-funcionalidades, maior será a rapidez da adoção do sistema deliberativo remoto e mais complexo ele será.

Esse índice foi criado a partir de dados coletados no período anterior à pandemia e informa a qualidade no desempenho das funções do e-parlamento. Um portal legislativo com qualidade alta é aquele que apresenta informações abertas, de fácil compreensão e atualizadas em todas as funções: legitimação, legislação, representação, fiscalização, participação cidadã, educação cívica. Tais características e funções podem ser compreendidas em elementos que se enquadram no conceito de Parlamento Aberto.

A rapidez da aderência do sistema de deliberação remoto se remete ao tempo cronológico (dias, semanas ou meses) que a Casa Representativa levou para iniciar as sessões virtuais. Esse dado será extraído a partir da observação dos relatórios emitidos pelo ParlAmericas (2020c) e *Inter-Parliamentary Union* (IPU, 2020).

A segunda parte dessa hipótese se fundamenta na adoção do sistema deliberativo remoto, suas características e particularidades. Para isso, foram analisados os relatórios das instituições ParlAmericas e *Inter-Parliamentary Union*, assim como documentos legais dos países das Américas. Aqui será extraída a complexidade de cada sistema deliberativo: i) somente reuniões virtuais; ii) reuniões e sessões virtuais; iii) reuniões, sessões e votações virtuais, por exemplo.

Assim sendo, faremos o cruzamento das variáveis “índice geral das e-funcionalidades” com “rapidez” e “complexidade do sistema de deliberação remoto”, para identificar se quanto

maior os índices gerais do desempenho das funções dos e-parlamentos, maior a rapidez na adesão de trabalhos remotos e sessões virtuais e, maior a complexidade do sistema de deliberação remoto.

No próximo tópico, serão expostas as estratégias metodológicas que possibilitarão o cumprimento dos objetivos propostos, responder as questões desta pesquisa e confirmar ou refutar as hipóteses formuladas.

4.2. Metodologia e fontes

A deflagração da pandemia do Covid-19 aconteceu no dia 11 de março de 2020 pela Organização Mundial da Saúde. Portanto, pode-se dizer que coleta de dados ocorreu em dois momentos: i) entre março e abril de 2019, período anterior à pandemia; ii) entre março e abril/julho e agosto de 2020. A primeira etapa foi realizada em conjunto com o Grupo de Pesquisa Instituições, Comportamento político e Novas Tecnologias (GEIST-UFPR), coordenado pelo Prof. Dr. Sérgio Braga, seguindo o critério de dupla checagem. A segunda etapa da coleta foi realizada primeiramente pela autora desta tese e, após isso, foi direcionada para o Grupo, a fim ter dupla checagem. A observação dos relatórios e documentos do ParlAmericas e *Inter-Parliamentary Union* ocorreu entre novembro e dezembro de 2021 e foi realizada pela presente pesquisadora.

O *corpus* empírico da nossa pesquisa consiste em 29 portais legislativos de 20 países das Américas. Para aqueles que são bicamerais, analisamos o portal da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, e, a Assembleia Nacional ou Congresso Nacional, como será chamado doravante, no caso dos países unicamerais. Observe o resumo na tabela abaixo:

TABELA 4: RESUMO DO *CORPUS* EMPÍRICO

Países bicamerais	Portal do Senado	Portal da Câmara dos Deputados
Canadá	https://sencanada.ca/en	https://www.ourcommons.ca/en
México	http://www.senado.gob.mx/ *	https://web.diputados.gob.mx/
Estados Unidos	https://www.congress.gov/	https://www.house.gov/
Belize	https://www.nationalassembly.gov.bz/ **	
Argentina	https://www.senado.gov.ar/	https://www.hcdn.gob.ar/
Bolívia	https://web.senado.gob.bo/	https://www.diputados.bo/
Brasil	https://www12.senado.leg.br/hpsenado	https://www.camara.leg.br/
Chile	https://www.senado.cl/	https://www.camara.cl/
Colômbia	https://www.senado.gov.co/	https://www.camara.gov.co/
Paraguai	http://www.senado.gov.py/	http://www.diputados.gov.py/index.php
Uruguai	https://parlamento.gub.uy/	http://www.diputados.gub.uy/

Países unicamerais	Portal do Congresso
Venezuela	http://www.asambleanacional.gob.ve/
Costa Rica	http://www.asamblea.go.cr/SitePages/Inicio.aspx
El Salvador	https://www.asamblea.gob.sv/
Guatemala	https://www.congreso.gob.gt/
Honduras	http://www.congresonacional.hn/
Nicarágua	http://www.asamblea.gob.ni/ *
Panamá	https://www.asamblea.gob.pa/ *
Equador	https://www.asambleanacional.gob.ec/es
Guiana	https://parliament.gov.gy/
Peru	https://www.congreso.gob.pe/
Suriname	https://www.dna.sr/

Fonte: elaboração própria.

*Os portais do Senado do México e dos Congressos da Nicarágua e Panamá estavam fora de funcionamento no período da coleta.

**Belize é um país bicameral, mas possui um único portal, que agrega informações da Câmara dos Deputados e do Senado.

Esses portais foram localizados por meio de pesquisas simples no Google e, em caso da busca não gerar resultados, a investigação foi realizada na base de dados do *Parline*³³, da *Inter-Parliamentary Union* (IPU).

A pesquisa adota algumas frentes de investigação para responder as perguntas e cumprir os objetivos propostos, que seguem apresentadas abaixo.

Para realizar a análise comparativa das funções desempenhadas pelos e-parlamentos dos países das Américas, utilizaremos como base metodológica a análise de conteúdo empregada por Leston-Bandeira (2009) em seu estudo pioneiro sobre as funções dos parlamentos europeus em seus websites. Levaremos em consideração as modificações que outras pesquisas realizaram nessa metodologia, tais como: i) as categorias de educação cívica e de participação cidadã foram desmembradas e passaram a ser consideradas como funções; ii) adaptação da função fiscalização para a realidade brasileira (TADRA, 2014; BRAGA, MITOZO & TADRA, 2016) e para o contexto da América do Sul (VIEIRA et al., 2019).

As funções dos e-parlamentos constituirão as variáveis dependentes da pesquisa, são elas:

- **Função Legislação:** A função legislativa, ou de produzir legislação e/ou outras proposições parlamentares, é a mais tradicional e a que mais está associada aos parlamentos. No caso dos e-parlamentos, os principais indicadores utilizados para avaliar o desempenho dessa função são: quantidade, qualidade e facilidade das informações disponibilizadas sobre leis, projetos de lei e emendas, resultados da legislação, autores das proposições, biografia dos autores, debates em plenário e nas comissões.
- **Função Legitimação:** A função de legitimação dos e-parlamentos refere-se às características presentes nos portais legislativos destinadas a proporcionar uma compreensão global do funcionamento da instituição parlamentar, tornando-o mais acessível ao cidadão (LESTON-BANDEIRA, 2009). Essa variável agrega informações sobre o papel, história, funcionamento, contexto constitucional, acesso em formato aberto aos documentos básicos que regulam a Casa, como o regimento interno e constituição, explicação para leigos sobre o papel, funções e funcionamento do parlamento.

³³ Disponível em: <http://archive.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp>. Acessado em 2020.

- **Função Representação:** o foco dessa variável é a divulgação de informações sobre os representantes da Casa Legislativa. Nesse caso, será observada a existência das seguintes categorias: informações biográficas sobre os parlamentares, perfis individuais, atividades parlamentares (como, discursos, elaboração legislativa), se essas informações estão em formatos abertos e atualizados, contato de e-mail e redes sociais.
- **Função Fiscalização:** essa variável se refere ao papel de supervisão do parlamento sobre as atividades do governo, contribuindo para o *accountability* horizontal e do monitoramento do Executivo. É constituída basicamente por informações de comissões de inquérito, fiscalização de políticas públicas implementadas, relatórios dos trabalhos realizados e seus resultados, transcrição dos debates e relatórios das comissões permanentes e temporárias, se essas informações foram disponibilizadas em formato aberto, realização de audiências públicas.
- **Função Educação:** o papel educativo dos parlamentos se constitui como importante função desempenhada pelos modernos órgãos parlamentares, e não é apenas um aspecto contingente e secundário a ser exercido em virtude de decisões aleatórias (LESTON-BANDEIRA & THOMPSON, 2013). Essa variável é formada por características que identificam a presença e disponibilização de programas voltados à educação, como: Escola do Legislativo, Parlamento Jovem, Parlamento Universitário; cursos à distância e pós-graduação, atualização da agenda e das atividades dessas iniciativas, eventos.
- **Função Participação:** a função participativa busca identificar ferramentas de consulta, engajamento e interação. É composta por indicadores relacionados ao desempenho da função de interação e o engajamento entre o parlamento e os cidadãos, incluindo elementos como redes sociais, aplicativos, programas participativos, sugestões de novas leis, etc.

A metodologia se resume na análise de conteúdo dos portais legislativos, mais especificamente, consiste em verificar a presença ou ausência das características de cada

variável/função. As características que formam essas funções são dicotômicas, em sua maioria, e serão compiladas como presentes (1) ou ausentes (0). A quantidade de características encontradas em cada portal será dividida pelo número total de características de cada função. O resultado dessa divisão consiste no índice de cada função. O índice geral de cada e-parlamento será determinado por meio da média das 6 funções.

Essa metodologia não fornece resultados no sentido da existência ou não de determinada característica no portal digital, mas sim fornece a força do índice, ou seja, quanto mais próximo a 0 (zero), menos características da função a plataforma apresenta e, logo, a função é mais *fraca* e menos privilegiada. Quanto mais próximo de 1 (um), mais características da função foram encontradas no portal parlamentar e mais *forte* e privilegiada ela é.

A segunda dimensão de nossa análise será identificar se existem fatores externos associados ao desempenho dessas funções pelos portais legislativos. Esses fatores foram divididos em dois grupos: os fatores socioeconômicos e os fatores políticos, que serão as variáveis independentes da pesquisa.

Os fatores socioeconômicos são:

- **IDH:** Índice de Desenvolvimento Humano de cada país, que será extraído do IBGE países.
- **População:** uma proxy do tamanho do país. As informações serão extraídas do IBGE países.
- **Inclusão digital:** os dados serão extraídos a partir da base de dados do International Telecommunication Union (ITU).
- **Índice geral das e-funcionalidades:** variável baseada no índice geral do desempenho das funções dos e-parlamentos no período anterior à pandemia do Covid-19, construída a partir da média dos índices de cada função.

Acreditamos que o tamanho do país, o IDH, a inclusão digital e o índice de percepção de corrupção são fatores importantes de serem observados e que podem influenciar o

desempenho das funções nos e-parlamentos. O índice geral das e-funcionalidades será utilizado a fins comparativos, para identificar se quanto maior esses índices melhores são os desempenhos dos e-parlamentos no período de pandemia.

As variáveis que estão relacionadas aos fatores políticos são:

- **Índice de democracia:** indicador extraído do The Economist (2019), baseado em cinco indicadores: i) processo eleitoral e pluralismo, ii) liberdades civis, iii) funcionamento do governo, iv) participação política e v) cultura política.

Acreditamos que quanto maior o parlamento e melhor os índices de democracia, maior serão os índices das funcionalidades dos e-parlamentos.

Finalizada essa etapa, passaremos a análise do desempenho dos e-parlamentos na pandemia. Em um primeiro momento, será realizada a comparação do desempenho das funções dos portais entre o período anterior à pandemia (coleta de dados realizada entre março e abril de 2019) e após sua deflagração (entre março e abril de 2020, com atualizações em julho e agosto do mesmo ano).

Além das seis funções anteriormente apresentadas, acrescentamos uma nova variável:

- **Repertórios de ações sobre o Covid-19:** Essa variável é formada por características que visam identificar se houve divulgação de informações, notícias e orientações para o público em geral sobre a doença e os devidos cuidados; bem como informações sobre mudanças no regimento interno da Casa em decorrência ao contexto de emergência, leis, decretos, informações e divulgação de audiências públicas e sessões virtuais.

Com isso, conseguiremos identificar se houve algum avanço com relação ao desempenho das funções nos e-parlamentos dentro desse período de tempo (2019-2020) e como as notícias e informações sobre o Covid-19 foram divulgadas e incorporadas aos portais das Casas Legislativas dos países das Américas.

Em um segundo momento, faremos um levantamento das ações dos e-parlamentos nesse cenário de crise sanitária, por meio de mapeamento dos relatórios de respostas das Casas Legislativas, realizados pelo ParlAmericas (2020) e Inter-Parliamentary Union (2020). O intuito é extrair informações sobre como os parlamentos continuaram a funcionar após a

deflagração da pandemia do Covid-19, especialmente se adotaram estratégias de atuação por meio das plataformas digitais.

A outra parte da análise de conteúdo, que contribuirá com esse mesmo objetivo, é baseada na metodologia desenvolvida por Mitozo (2020), a fim de realizar mapeamento das casas legislativas que adotaram o Sistema de Deliberação Remoto (SDR) e qual o nível de sofisticação das ferramentas.

Por Sistema de Deliberação Remoto pode-se entender

uma solução tecnológica desenvolvida pelas áreas de Tecnologia da Informação e Legislação para facilitar a discussão e votação, integrada a todos os bancos de informações do Congresso. O SDR permite acesso simultâneo dos 600 usuários, a gravação completa de debates e a exportação de votos. Também possibilita a realização de sessões plenárias "mistas", ou seja, a participação simultânea pessoalmente e remotamente dos legisladores (PARLAMERICAS, 2020c, p. 7).

Esse sistema permite debates e votações, garantindo a segurança exigida em todo esse processo.

Nessa etapa da análise, o olhar recai sobre os parlamentos e suas ações para permanecer em funcionamento no período de pandemia. Nesse sentido, o corpus empírico da pesquisa aumenta, sendo 32 parlamentos (considerando as estratégias individuais de cada Casa Representativa, da Câmara dos Deputados e Senado) dos países das Américas: Argentina, Bolívia, Belize, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Guiana, Honduras, México, Nicarágua, Paraguai, Panamá, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela. Os parlamentos de Nicarágua e Panamá, do mesmo modo que o Senado do México, farão parte dessa etapa da análise, pois a adoção das sessões virtuais e votações remotas independem da funcionalidade dos portais legislativos.

A metodologia desenvolvida por Mitozo (2020) sofreu algumas alterações, principalmente na inclusão de algumas características, e consiste na análise das seguintes variáveis:

1. Modo de funcionamento da Casa Legislativa:
 - 1.1. Suspendeu as atividades por um período de tempo.
 - 1.2. Continuou a se reunir presencialmente, mas com restrições no número de funcionários e representantes.
 - 1.3. Utilização do sistema misto: parte dos funcionários e representantes trabalhando presencial, e a outra parte no trabalho remoto.

- 1.4. Utilização do plenário virtual, com trabalho remoto de funcionários e representantes.

2. Dispositivos legais
 - 2.1. Fez alteração na legislação para regular as atividades virtuais (sim ou não)
 - 2.2. Data da alteração
 - 2.3. Adotou o plenário virtual após a alteração (sim ou não)

3. Plenário virtual
 - 3.1. Somente reuniões de comissões especiais/emergenciais (sim ou não)
 - 3.2. Plenário e reuniões das comissões (sim ou não)
 - 3.3. Reuniões virtuais e voto remoto (sim ou não)

4. Nível de sofisticação das ferramentas
 - 4.1. Alto: quando a Casa se utiliza de software ou aplicativo para o voto.
 - 4.2. Médio: quando a instituição adota o voto aberto na própria sessão on-line, por meio de indicação verbal, gestual, sinalização por cores.
 - 4.3. Baixo: quando o voto remoto é realizado de forma analógica (telefone, sistema analógico do parlamento – para aqueles que funcionam em sistema híbrido).
 - 4.4. Inexistência de ferramentas para essa finalidade.

Isso posto, o próximo capítulo se dedica à apresentação e discussão dos resultados das análises dos dados.

5. OS E-PARLAMENTOS DOS PAÍSES DAS AMÉRICAS: UMA ANÁLISE CONTEXTUAL

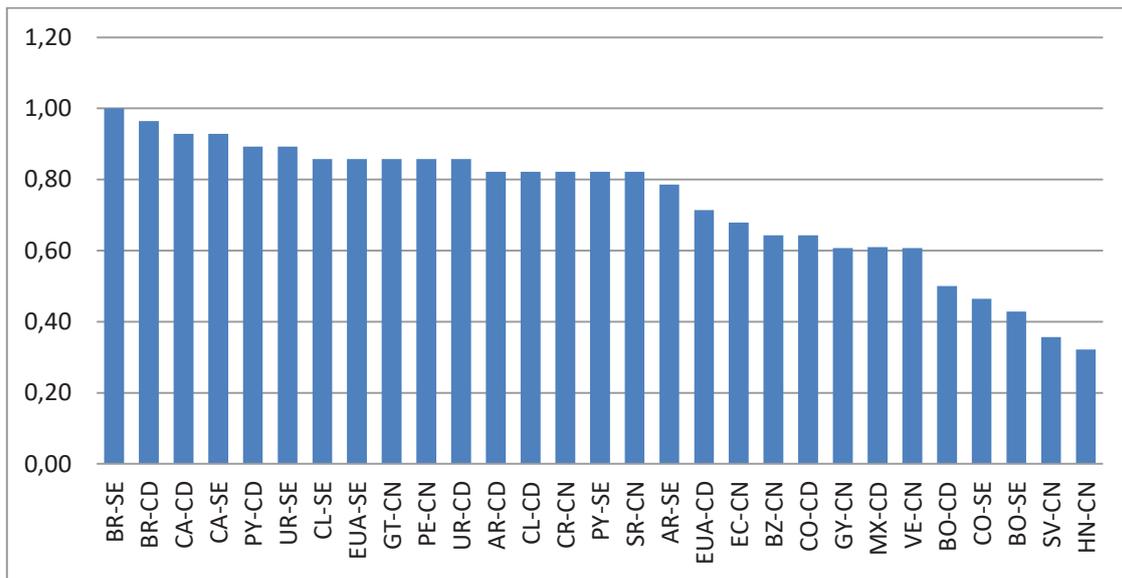
Nesse capítulo faremos a análise dos dados e discussões. No primeiro tópico nosso olhar recai sobre a análise comparada das funções desempenhadas pelos e-parlamentos dos países das Américas, por meio de uma análise descritiva iremos entender como cada parlamento utiliza os portais digitais dentro da perspectiva das funções legislativas e como está sendo o processo de digitalização dessas funções. Logo depois iremos procurar identificar fatores externos com associação positiva ou negativa para o bom desempenho das funções. A partir daí procuraremos efetuar uma análise contextual dos parlamentos digitais, buscando inseri-los no contexto mais amplo em que se inserem, seguindo as sugestões e os *insights* da literatura anterior que destacam a importância dos *contextos* para uma compreensão mais abrangente das diferentes experiências de democracia digital (LESTON-BANDEIRA, 2009; MITOZO, 2018). Na sequência, iremos abordar o desempenho dos e-parlamentos no período de pandemia e a adoção e modo de uso dos sistemas deliberativos remotos. Por fim, apresentaremos os e-parlamentos com as melhores práticas. Por fim, apresentaremos os e-parlamentos com as melhores práticas.

5.1. Análise das funções dos e-parlamentos

A primeira dimensão da nossa análise recai sobre as seis funções desempenhas pelos e-parlamentos no período anterior a pandemia (2019). Começaremos com a função mais tradicional e antiga dos Parlamentos: legislativa.

Foi identificado que aproximadamente 82% dos e-parlamentos ficaram com índice superior a 0,50, demonstrando como essa é uma função bem enraizada nessas instituições políticas e também como ela foi bem incorporada nos portais digitais das Casas Representativas. O gráfico 1 mostra o índice dessa função de cada Casa Legislativa dos países das Américas, observe:

GRÁFICO 2: ÍNDICE DA FUNÇÃO LEGISLAÇÃO.



Fonte: Elaboração da autora.

Os itens que compõem essa função, como já mencionado, são basicamente a disponibilidade de informações referente ao processo de construção de leis e a forma como está disponível: de fácil acesso e compreensão, formato em dados abertos (permite *download* do arquivo em um formato favorável e passível a modificações³⁴, por exemplo, o PDF³⁵ e, preferencialmente, XLS).

A maioria das Casas que ficaram com índices igual ou maior a 0,50, apresenta em suas plataformas digitais a facilidade de encontrar o processo legislativo de forma integrada, com detalhes do processo (autoria, status do andamento, relatórios), de fácil compreensão e em formato aberto. Os e-parlamentos do Brasil, Senado Federal e Câmara dos Deputados, se destacaram nesses quesitos e alcançaram os maiores índices, 1,00 e 0,96 respectivamente. Na sequência aparece os e-parlamentos do Canadá (0,93) e a Câmara dos Deputados do Paraguai, e-parlamento do Senado do Uruguai com 0,89. O que demonstra o interesse dessa Casa Legislativa em manter a comunidade munida com as informações sobre o processo legislativo, facilitando o acesso a elas.

Nesse sentido podemos afirmar que a função legislativa é forte (entre 1,00 e 0,60) nos e-parlamentos: do Brasil, Canadá, Paraguai, Uruguai, Chile, Estados Unidos, Guatemala,

³⁴ Manual dos dados abertos: governo. Traduzido e adaptado de [opendatamanual.org](https://www.w3c.br/pub/Materiais/PublicacoesW3C/Manual_Dados_Abertos_WEB.pdf). Disponível em: https://www.w3c.br/pub/Materiais/PublicacoesW3C/Manual_Dados_Abertos_WEB.pdf. 2011.

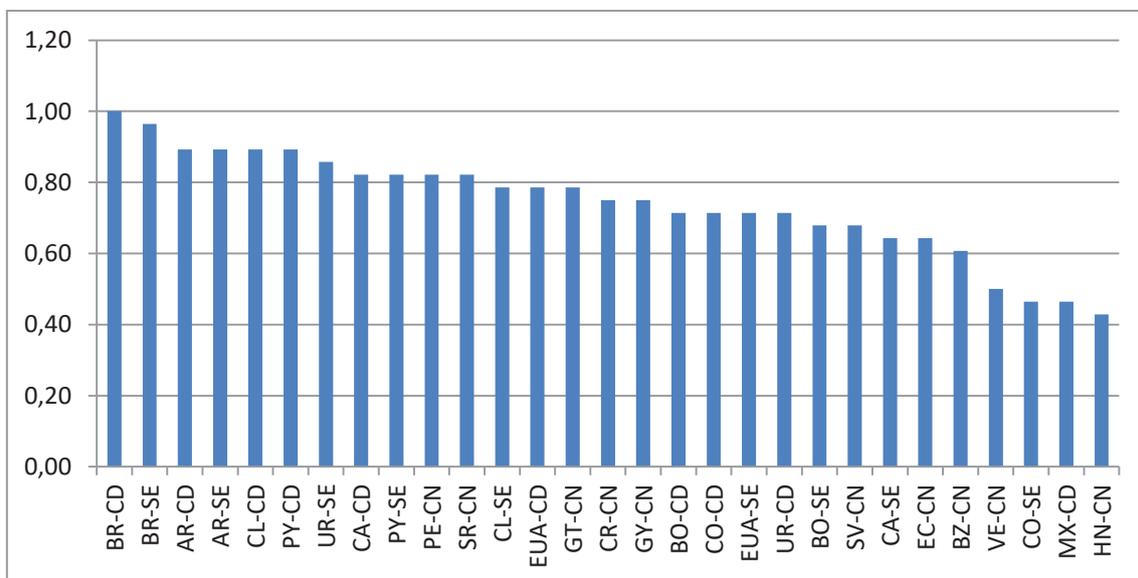
³⁵ Arquivo em pdf é considerado, já que possibilita o download e visualização das informações. No entanto, ele não é facilmente compreendida por softwares e sistemas, ponto este relevante para que os dados sejam considerados 'abertos', conforme consta no Manual de dados abertos, 2011.

Peru, Argentina, Costa Rica, Suriname, Equador, Belize, Colômbia, Guyana, México e Venezuela. Essa função é moderada (0,59 a 0,30) nos portais legislativos: da Bolívia, Câmara dos Senadores da Colômbia, de El Salvador (0,36) e Honduras (0,32). Consideramos que não houve nenhum e-parlamento com índice fraco.

Sem dúvidas a função de legislar é a basal das Casas Representativas no âmbito *off-line*, fora das plataformas digitais eram informações de difícil acesso. No âmbito online ela parece bem consolidada nos países das Américas, se tornando acessível aos cidadãos. A partir dos dados encontrados percebe-se que há um grande esforço da maior parte dos parlamentos dos países em questão em manter as informações do processo legislativo disponíveis, atualizadas, acessíveis e bem editadas para facilitar a compreensão, abrindo maior possibilidade do monitoramento e do controle social sobre o processo de elaboração legal.

Outra função tradicional do Poder Legislativo é a legitimação. Ela está mais vinculada com a imagem da Casa e tem por objetivo verificar se o órgão transmite informações sobre sua história política, funcionamento, funções, notícias, entre outros. Essa também é uma função forte nos e-parlamentos dos países das Américas, aproximadamente 89% deles apresentaram índices acima de 0,50, como mostra o gráfico abaixo:

GRÁFICO 3: ÍNDICE DA FUNÇÃO LEGITIMAÇÃO.



Fonte: elaboração própria.

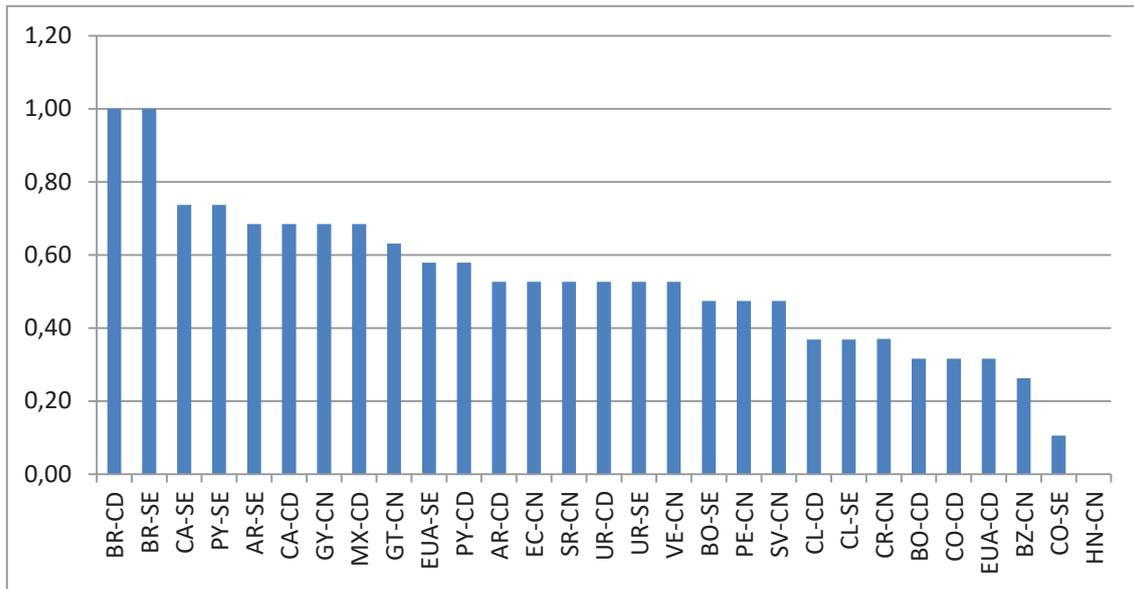
De modo geral, verificou-se uma grande preocupação dos e-parlamentos em transmitir ao cidadão a história de origem do parlamento e, até mesmo a história arquitetônica das Casas como no caso do Canadá e Estados Unidos da América. Um ponto interessante também é de

que a maioria dos portais apresenta explicações sobre o funcionamento e funções das instituições com uma linguagem de fácil compreensão (sem o uso de termos técnicos), com uma escrita leve e agradável. O item menos presente nos portais, que consta nessa função, foi a sessão específica para jovens, que foram localizados apenas nos portais do: Brasil, Argentina, Chile, Colômbia, Peru e Suriname.

O portal do Congresso Nacional de Honduras foi o que apresentou o menor índice, de 0,43, já que não foram localizadas informações básicas sobre o funcionamento do órgão parlamentar, sua história política, explicação para leigos sobre o Poder Legislativo e suas funções. O e-parlamento brasileiro apresentou o maior índice nessa função, com 0,85, apresentando informações detalhadas sobre a Casa Representativa.

A literatura menciona que a função legitimação pode contribuir para a melhoria da imagem pública dos órgãos parlamentares, já que ela explora elementos sobre o papel, a estrutura e funcionamento dessa instituição (BARROS; BERNARDES; MACEDO, 2015; BARROS, 2017). Como essa função foi privilegiada pela maioria dos e-parlamentos dos países das Américas, pode-se dizer que há um interesse grande em atribuir uma imagem positiva, responsável, desatrelando os aspectos negativos, como casos de escândalos e corrupção, que possuem mais destaque nas mídias tradicionais, como a televisão, rádio e jornal impresso.

Já a função de representação foca na imagem dos parlamentares, buscando informações sobre a biografia dos representantes, as atividades que desempenham – discursos, elaboração de projetos de lei –, se há e-mail ou links de redes sociais dos parlamentares, entre outros. Essa função apresentou maior variação, conforme demonstra o gráfico 3:

GRÁFICO 4: ÍNDICE DA FUNÇÃO DE REPRESENTAÇÃO.

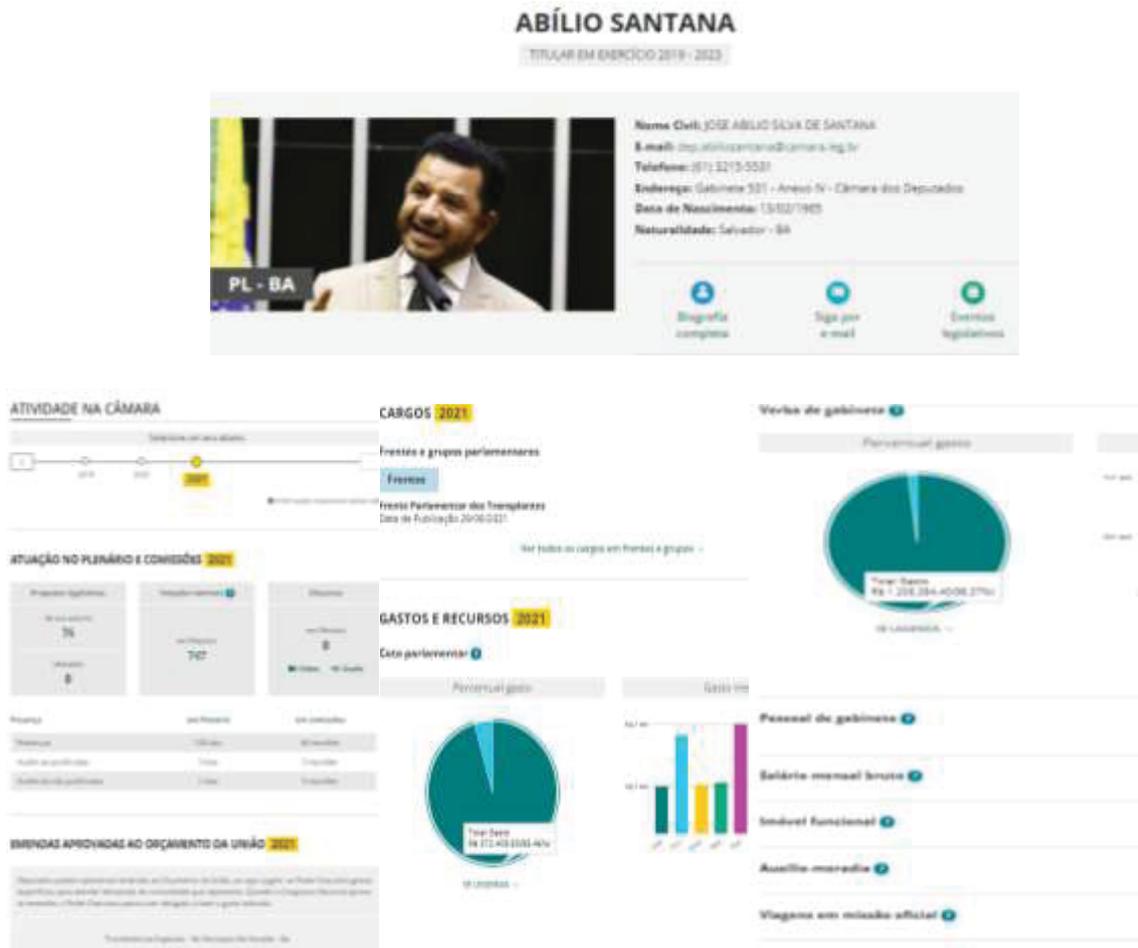
Fonte: elaboração própria.

Na função de representação, o portal legislativo do Brasil se destacou, obtendo índice máximo (1). Na sequência aparecem os portais do Canadá e Paraguai, ambos da Câmara dos Senadores, com 0,74. O portal do Congresso Nacional de Honduras não apresentou nenhuma característica dessa função, ficando com o índice mais fraco, de 0.

Assim como pesquisas anteriores (BRAGA & NICÓLAS, 2015; BRAGA & CRUZ, 2018), foi encontrada uma grande variação na qualidade das informações dessa função. Essa grande variação pode ser fundamentada na qualidade das informações disponibilizadas. Dos 28 e-parlamentos aqui analisados, 24 apresentam a biografia dos representantes em exercício. Entretanto, a questão é como essa informação é apresentada. O e-parlamento da Câmara dos Deputados do Brasil, por exemplo, informa a biografia completa, detalhes sobre os eventos e atividades legislativas do representante, atuação no plenário e nas comissões, cota parlamentar: gastos, recursos, verbas de gabinete. Todas essas informações estão em uma página dinâmica, com gráficos - que facilitam a leitura principalmente dos dados de recursos e gastos - com a descrição do significado de cada informação, por exemplo: o que é verba de gabinete, cota parlamentar, etc.

Observe melhor esse exemplo na imagem 2:

IMAGEM 2: BIOGRAFIA DA PÁGINA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS DO BRASIL



Fonte: Portal da Câmara dos Deputados do Brasil. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/204554>. Acessado em: 20/12/2021.

Porém, há outros e-parlamentos que disponibilizam somente a lista de parlamentares da legislatura atual em pdf, com uma biografia bem superficial, sem links dentro da página para acessar mais informações. Esse é o exemplo do portal do Congresso Nacional de Belize, que apresenta todos os deputados da atual legislatura, somente com a foto, nome e cargo que ocupa, conforme mostra a imagem abaixo.

IMAGEM 3: BIOGRAFIA DA PÁGINA DO CONGRESSO NACIONAL DE BELIZE

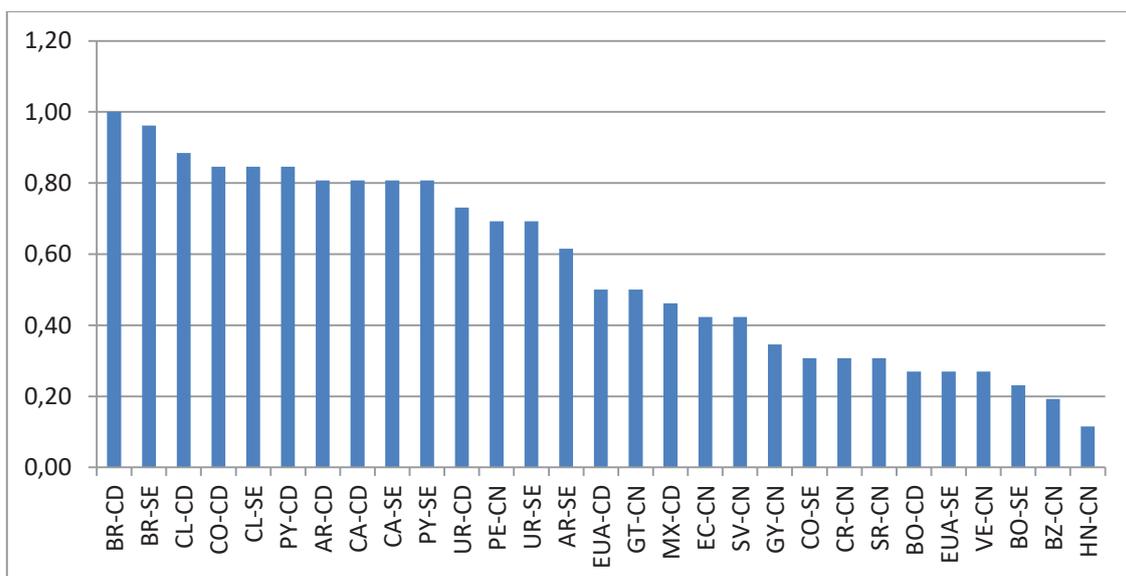


Fonte: National Assembly of Belize. Disponível em: <https://www.nationalassembly.gov.bz/house-of-representatives/#members>. Acessado em: 20/12/2021.

Essa função atua diretamente no monitoramento e controle público das ações dos representantes. Perante as discrepâncias encontradas nos e-parlamentos dos países das Américas, principalmente no modo de apresentação dessas informações, pode-se afirmar que ela ainda não está muito consolidada nas plataformas digitais. Encontramos uma baixa padronização na disponibilização das informações referente a função de representação.

A função de fiscalização também é tida como tradicional dos parlamentos, ela investiga se há informações sobre formas de controle e fiscalização como a comissão de inquérito, disponibilidade dos relatórios das comissões, a existência de um conselho de ética, entre outros. Acompanhe os índices obtidos no gráfico abaixo:

GRÁFICO 5: ÍNDICE DA FUNÇÃO FISCALIZAÇÃO.



Fonte: elaboração própria.

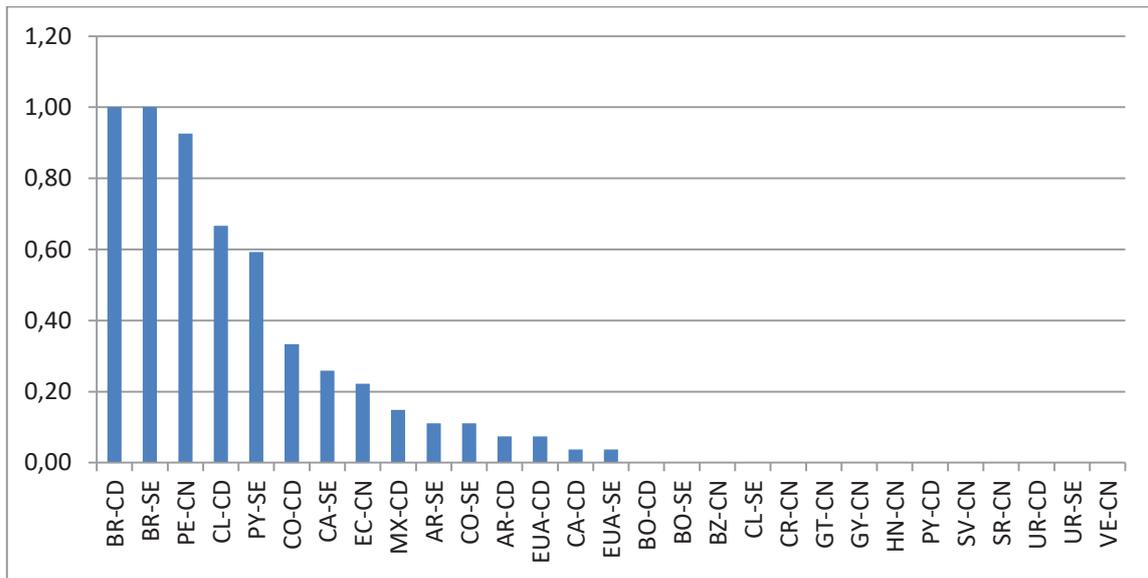
Nessa função, os portais legislativos do Brasil, Chile, Colômbia e Paraguai se destacam, com índices fortes. Nesses portais foram encontradas informações referente a divulgação dos relatórios, lista de membros das comissões permanentes e temporárias, conselho de ética, relatórios e informações sobre comissões de fiscalização ou de inquérito. No outro extremo temos o portal de Honduras que apresentou o índice mais baixo para essa categoria (0,12).

A maioria dos e-parlamentos (26 portais, dos 29 analisados) apresentam informações superficiais, como a lista de comissões existentes na Casa e seus membros. A principal dificuldade nessa função foi encontrar nos portais informações mais profundas sobre os trabalhos das comissões, como os relatórios, atas de reuniões e transcrições dos trabalhos, assim como resultados de pesquisas anteriores (PEIXOTO, 2013; BRAGA, 2017). Todos os e-parlamentos apresentaram alguma informação com relação a essa função, entretanto, ela não parece ser tão consolidada quanto as funções de legislação e legitimação. Isso a nosso ver reflete o contexto *off-line* de baixo grau de institucionalização dos órgãos legislativos das Américas, ainda pouco afeitos a exercer suas funções de fiscalização horizontal sobre os demais poderes.

Dentre as funções mais tradicionais dos parlamentos, observamos uma grande variação no desempenho das funções e desigualdade entre os portais legislativos dos países das Américas. Encontramos um pequeno grupo de e-parlamentos com uma postura mais ativa, promovendo suas funções no âmbito digital, tais como os portais do Brasil, do Chile, Peru e do Canadá. Há os portais legislativos que ficaram com índices medianos na maioria das funções, mostrando um comportamento ativo na internet, mas com algumas restrições. E um último grupo de portais com um desempenho fraco perante todas as funções legislativas, tais como os portais de Belize e, em com mais intensidade, o de Honduras.

Vejam agora o desempenho dos e-parlamentos na função educativa. Ela se constitui como uma importante função desempenhada pelas instituições representativas, com a preocupação voltada a educação cívica tanto do público interno (funcionários, assessores e representantes), assim como do público externo (estudantes, universitários, cidadão em geral).

O gráfico 6 resume os dados encontrados para essa função, observe:

GRÁFICO 6: ÍNDICE DA FUNÇÃO EDUCATIVA.

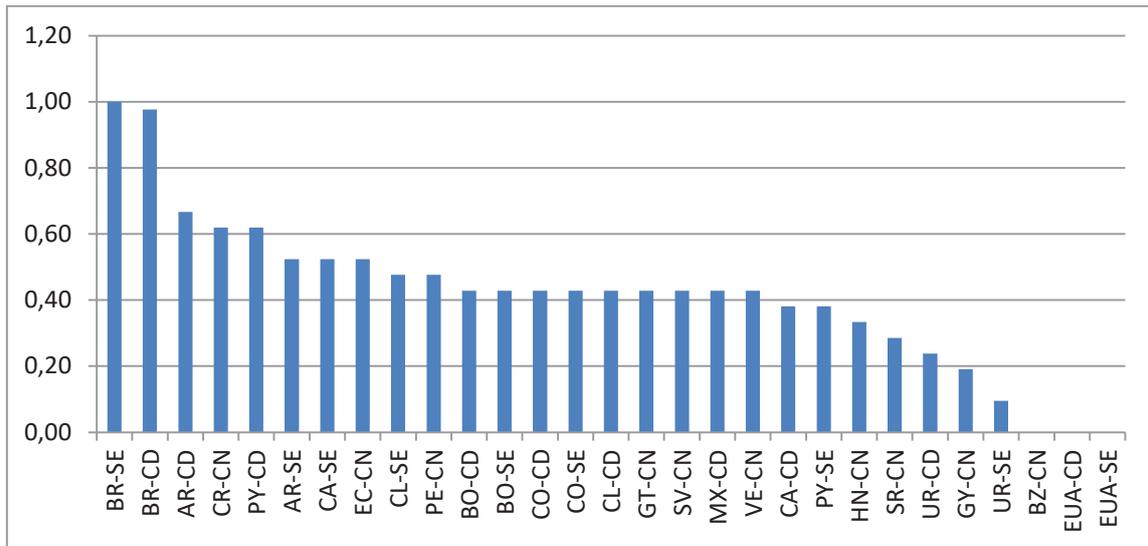
Fonte: elaboração própria.

A função educativa foi a menos privilegiada entre as demais funções dos portais digitais dos países das Américas. Apenas 5 e-parlamentos apresentaram índice superior a 0,50, e em 14 portais não foram localizados nenhum elemento dessa categoria. O portal do Canadá e dos Estados Unidos da América se destacam, apesar do baixo índice na função, por possuírem informações detalhadas sobre a visita ao Parlamento, contendo, inclusive, o tour virtual pela Casa.

As Casas Legislativas do Brasil, da Colômbia; o Congresso Nacional do Peru; a Câmara dos Deputados do Chile, da Colômbia, do México; Câmara dos Senadores do Paraguai e do Canadá apresentam uma sessão sobre a Escola Legislativa ou Parlamento Jovem (ou análogo). Assim, obtiveram índices maiores nessa função.

Esse resultado não gerou surpresa, já que pesquisas anteriores demonstram que essa funcionalidade apresenta algumas dificuldades para se estabelecer nas Casas Representativas e em seus portais digitais (BRAGA, MITOZO & TADRA, 2016; VIEIRA et al., 2019). O principal obstáculo encontrado para a maior efetividade da função educativa está respaldado, principalmente, na inexistência de programas de Escola do Legislativo e Parlamento Jovem.

Por fim, temos a função participativa, que busca verificar o nível de engajamento cívico, ferramentas que promovam a interação entre o parlamento e os cidadãos, redes sociais do parlamento, entre outras. Vejamos no gráfico abaixo como os portais legislativos dos países das Américas se saíram nessa função:

GRÁFICO 7: ÍNDICE DA FUNÇÃO PARTICIPATIVA.

Fonte: elaboração própria.

Observa-se que os portais tiveram um desempenho melhor nessa função se comparado a função educativa. Com exceção dos portais de Belize, Estados Unidos e Honduras, os demais disponibilizam, de forma bem visível, as redes sociais do parlamento (Facebook, Twitter, YouTube). Os portais da Câmara do Senado e da Câmara dos Deputados do Brasil também se destacaram nessa função, com índice de 1,00 e 0,98, respectivamente, por disponibilizar aplicativos³⁶ e sendo o único a ter programas de portal e-democracia³⁷, que tem o objetivo de promover a participação da sociedade nos processos legislativos, com audiências interativas e pautas participativas.

A partir dessa análise descritiva podemos entender qual função é privilegiada pelos portais legislativos dos países das Américas. Através dos dados levantados pode-se perceber que não há uma constante. Certamente, a função de legislação e legitimação são as funções mais privilegiadas pelos e-parlamentos dos países em questão. Elas são as mais tradicionais desde a origem dessas Casas Representativas e demonstrar estar bem consolidadas nos portais digitais da maioria dos Parlamentos aqui analisados.

³⁶ O INFOLEG é um aplicativo que apresenta informações sobre as atividades legislativas da Câmara dos Deputados; o INFOLEG ORÇAMENTO oferece informações sobre as emendas parlamentares referentes ao Orçamento da União; a CÂMARA NOTÍCIAS reúne notícias em tempo real da Câmara; o Visite o Congresso '1Nacional é um aplicativo com o objetivo de promover interação aos visitantes do Congresso, com informações complementares sobre objetos e espaços da Casa Representativa; há também dois aplicativos voltados ao público infantil, o EDU CORUJA e o Super Jogo da Saúde. Para mais informações: <https://www2.camara.leg.br/aplicativos>. Acessado em 02/01/2021.

³⁷ Disponível em: <https://edemocracia.camara.leg.br/>. Acessado em: 02/01/2021.

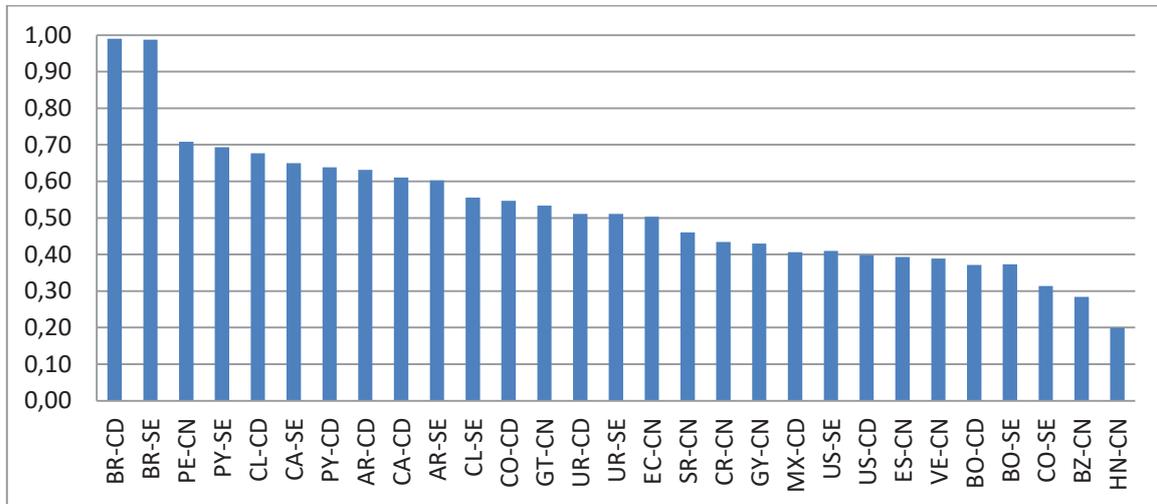
O portal legislativo brasileiro apresentou a menor variação entre os índices, o que indica que a casa legislativa está investindo em seu portal e entende a importância do conjunto dessas funções, disponibilizando informações da casa, sobre seus representantes, leis, atividades fiscalizatórias, promovendo programas educativos que envolvem estudantes desde o ensino fundamental à pós-graduação, e ferramentas participativas ativas e de fácil manuseio. Nesse sentido, pode-se afirmar que o portal legislativo brasileiro está empenhado na “abertura” da instituição representativa, buscando e aplicando estratégias para atrair os cidadãos virtualmente e presencialmente.

O e-parlamento brasileiro aparece como o mais consolidado em todas as funções, perante os demais portais analisados na presente pesquisa, usando a internet como extensão da Casa Representativa, ampliando suas funções e modernizando essa instituição. É interessante lembrar que o principal desafio dos e-parlamentos é formular e disponibilizar um portal com informações acessíveis, de fácil compreensão, apresentadas de uma forma dinâmica e que atraia o público a buscá-las nesse ambiente oficial (POWER & SHOOT, 2012). O portal legislativo brasileiro se encaixa nesse perfil, ultrapassando a barreira da simples oferta de informações técnicas.

Os outros portais legislativos apresentam uma variação maior entre os índices. Há um pequeno grupo de e-parlamentos tendo uma postura ativa em seus portais, promovendo informação de qualidade, programas educativos e participativos, tais como e-parlamento do Brasil, do Chile, do Peru e do Canadá. Encontramos uma segunda categoria de portais, que são aqueles que ficaram com índices medianos na maioria das funções, eles podem ser considerados ativos em seus portais, no entanto possuem dificuldades/barreiras/restrições para proporcionar desempenhos melhores nas funcionalidades. Por fim, uma terceira categoria de portais, com baixo desempenho em todas as funções legislativas, com informações sem qualidade ou sem nenhuma informação, tais como Belize e, com mais intensidade, o de Honduras.

Essa clara subdivisão em três grandes grupos pode ser melhor visualizada no gráfico abaixo que nos informa o ranking dos diferentes portais legislativos:

GRÁFICO 8 – ÍNDICE GERAL DO DESEMPENHO DAS FUNÇÕES NOS E-PARLAMENTOS



Fonte: elaboração própria.

Passemos agora a análise dos fatores que podem estar associados ao desempenho das funções.

5.1.1. Fatores associados ao desempenho das funções

Uma vez concluído o estudo descritivo preliminar sobre o índice de desempenho das funções do legislativo podemos examinar mais de perto alguns dos condicionantes desse desempenho, bem como fazer uma análise mais fina e desagregada dos parlamentos individuais. Utilizaremos com método para a análise contextual a construção de matrizes de correlações entre os fatores e diagramas de dispersão, já que o "n" pequeno de casos inviabiliza o uso de técnicas de análise de regressão para o teste de hipóteses³⁸. Em nosso estudo não pretendemos detectar eventuais *relações de causalidade* dos fatores determinantes dos diferentes graus de digitalização das atividades parlamentares, mas apenas efetuar uma análise contextual das diferentes circunstâncias em que atuam estes parlamentos.

Uma primeira aproximação ao teste das hipóteses formuladas anteriormente pode ser dada pela matriz de correlações abaixo, associando variáveis socioeconômicas ao desempenho das diferentes dimensões dos índices de funcionalidade dos e-parlamentos (IFP).

³⁸ Uma alternativa metodológica para o "n" (número de casos) pequeno seria usar o método do *Qualitative Comparative Analysis* (QCA), como fez, por exemplo, Alzira Ester Angeli em estudo recente sobre a oferta de dados abertos na América Latina (ANGELI, 2021).

TABELA 5: MATRIZ DE CORRELAÇÕES ENTRE VARIÁVEIS E IFP DOS PAÍSES DAS AMÉRICAS (VARIÁVEIS SOCIOECONÔMICAS)

		IDH	PIB	Inclusão Digital %	Tx de alfab %
leg2021	Correlação de Pearson	0,611**	0,255	0,617**	0,523**
	Sig. (bilateral)	0,000	0,181	0,000	0,004
legit2021	Correlação de Pearson	0,477**	0,228	0,477**	0,374*
	Sig. (bilateral)	0,009	0,233	0,009	0,046
fisc2021	Correlação de Pearson	0,209	0,065	0,320	0,250
	Sig. (bilateral)	0,276	0,739	0,091	0,190
rep2021	Correlação de Pearson	0,557**	0,060	0,624**	0,505**
	Sig. (bilateral)	0,002	0,759	0,000	0,005
ed2021	Correlação de Pearson	0,100	-0,040	0,103	0,098
	Sig. (bilateral)	0,606	0,837	0,594	0,614
part2021	Correlação de Pearson	-0,137	-0,487**	0,039	0,046
	Sig. (bilateral)	0,480	0,007	0,840	0,812
IF2021	Correlação de Pearson	0,305	0,019	0,384*	0,274
	Sig. (bilateral)	0,108	0,920	0,040	0,150
	N	29	29	29	29

****.** A correlação é significativa no nível 0,01 (bilateral).

*****. A correlação é significativa no nível 0,05 (bilateral).

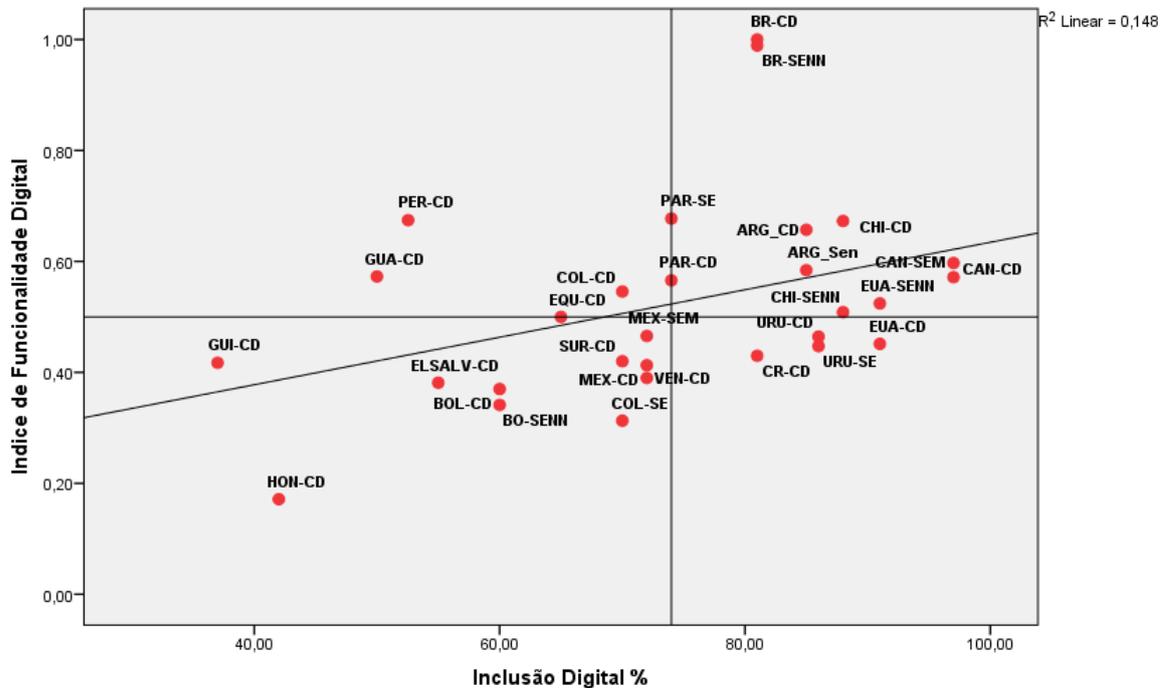
Fonte: Elaboração própria

No tocante ao índice geral, pela tabela podemos verificar que as correlações mais fortes são as correlações positivas existentes entre IF e inclusão digital, seguida de IDH. Isso indica que fatores contextuais relacionados à qualidade de vida e ao desenvolvimento socioeconômico estão mais associados à melhoria dos portais parlamentares, do que aqueles indicadores meramente quantitativos de crescimento econômico tais como o PIB.

Outro achado interessante da tabela acima é que as funções mais “tradicionais” desempenhadas pelos parlamentos digitais, tais como as de legitimação, legislação e representação estão fortemente associadas ao IF, enquanto funções menos comuns, tais como as de participação ou educação são inexistentes ou mesmo moderadamente negativas. Isso pode indicar que parlamentos em países menos desenvolvidos, com menores graus de institucionalização dos partidos e parlamentos, podem estar procurando compensar eventuais deficiências de legitimação de tais instituições investindo nas ferramentas participativas e educativas dos parlamentos, a fim de compensar esse eventual déficit de legitimação. Para visualizar melhor o desempenho de cada país individualmente considerado vis-à-vis o contexto em que os parlamentos digitais operam, verificaremos, através de diagramas de

dispersão, o comportamento da relação entre as variáveis mais significativas do quadro de correlações acima. Observe:

GRÁFICO 9: DIAGRAMA DE DISPERSÃO INCLUSÃO DIGITAL x IFD



Fonte: elaboração própria.

O diagrama de dispersão acima indica que, embora exista uma fraca correlação positiva entre inclusão digital e IFP, podemos chegar a alguns achados interessantes, inserindo os parlamentos digitais nos diferentes contextos em que atuam. Por exemplo, podemos observar a existência de quatro situações, cada situação assinalada num dos quadrantes da figura acima: a) países com inclusão digital acima da mediana e portais legislativos sofisticados, tais como BR-CD e BR-SEN (os casos discrepantes, bem acima do valor esperado pela inclusão digital), ARG-CD e ARG-SEN e as casas legislativas do Chile, do Canadá e dos EUA (neste último caso, o Senado); b) países com alto grau de inclusão digital e baixo índice de sofisticação dos portais, tais como Costa Rica, Câmara dos Deputados dos EUA, e Uruguai; c) países com baixo grau de inclusão e desempenho abaixo da mediana, tais como Bolívia, Guiana, México, Venezuela, El Salvador e Suriname; d) países com baixo grau de inclusão digital e índices acima da mediana de sofisticação dos portais, tais como PER-CD, PAR-CD, GUA-CD e COL-CD. O destaque aqui são os websites do Senado paraguaio e da Câmara dos Deputados peruana, que evidenciaram desempenho

acima do esperado em relação a seu grau de inclusão digital. Estes são os casos “discrepantes” mais interessantes e que mereceriam estudos de caso mais aprofundados, devendo-se esse desempenho acima do esperado provavelmente a fatores endógenos às casas legislativas³⁹.

Resta agora verificar nossa proposição referente à existência de uma associação entre variáveis políticas e IFP bem alguns dos determinantes dessa associação. A tabela de correlações entre as variáveis políticas relacionadas ao funcionamento dos legislativos das Américas e o IFP. Como dissemos acima, usamos as diversas dimensões do “índice de democracia” publicados pela revista *The Economist* (2019), como *proxy* de variáveis políticas associadas à qualidade da democracia. As relações encontradas são as seguintes:

TABELA 6: CORRELAÇÃO ENTRE VARIÁVEIS POLÍTICAS & IFP.

		Democracy Index	Electoral process and pluralism	Functioning of government	Political participation	Political culture	Civil liberties
leg2021	R	0,544**	0,292	0,538**	0,360	0,548**	0,544**
	Sig	0,003	0,132	0,003	0,060	0,003	0,003
legit2021	R	0,511**	0,467*	0,381*	0,187	0,475*	0,572**
	Sig	0,005	0,012	0,046	0,342	0,011	0,001
fisc2021	R	0,089	0,028	0,063	0,233	0,041	0,056
	Sig	0,652	0,886	0,751	0,232	0,835	0,777
rep2021	R	0,476*	0,370	0,480**	0,205	0,436*	0,462*
	Sig	0,010	0,052	0,010	0,296	0,020	0,013
ed2021	R	0,025	0,164	-0,028	-0,147	-0,005	0,062
	Sig	0,898	0,405	0,886	0,455	0,980	0,755
part2021	R	-0,127	0,070	-0,231	-0,292	-0,094	-0,063
	Sig	0,519	0,722	0,238	0,132	0,634	0,749
IFP2021	R	0,209	0,240	0,126	0,041	0,187	0,240
	Sig	0,286	0,219	0,523	0,834	0,341	0,219
	N	28	28	28	28	28	28

****. A correlação é significativa no nível 0,01 (bilateral).**

***. A correlação é significativa no nível 0,05 (bilateral).**

Fonte: Elaboração própria.

Assim como em relação aos fatores de natureza socioeconômica, há uma associação positiva moderada entre os índices de desempenho da democracia e o IFP, sendo essa relação mais forte para as funções “tradicionais” dos parlamentos, indicando que pode estar havendo

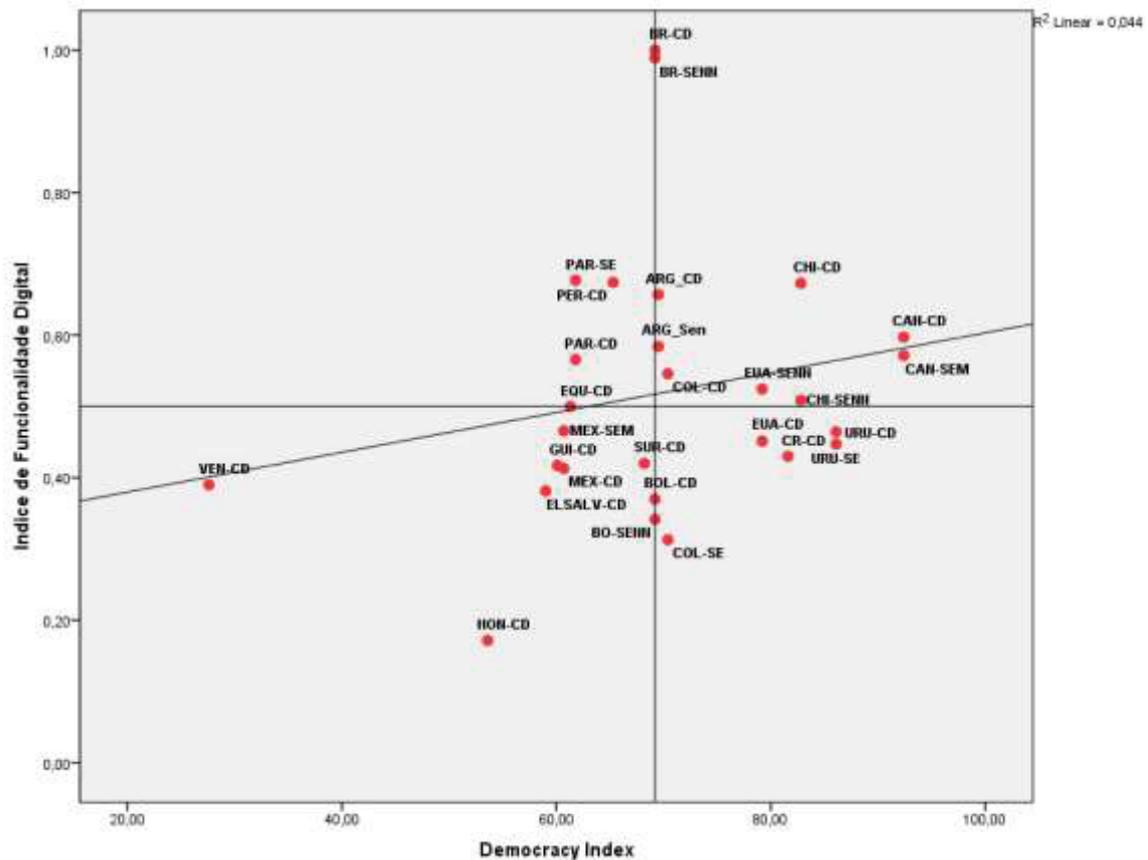
³⁹ Já existe um amplo conjunto de estudos de caso sobre os parlamentos digitais brasileiros e o Senado chileno, por exemplo, mostrando como fatores endógenos a estas casas legislativas (tais como a percepção do baixo grau de legitimidade do órgão pelos gestores, e a institucionalização de órgãos tais como “Comitês Gestores” de democracia digital, por exemplo) são causas da institucionalização e do sucesso de programas de democracia digital e parlamento digital. Entretanto, desconhecemos estudos de caso mais aprofundados sobre os programas do parlamento peruano e outros. A esse respeito, cf. Faria (2012) e Mitozo & Marques (2019).

uma reação de parlamentos onde esta função está mais “institucionalizada” para a adoção de inovações democráticas mais arrojadas que impliquem um incremento dos recursos de participação e engajamento dos cidadãos nas atividades parlamentares mais tradicionais, excetuando algumas funções "tradicionais" onde elas são mais fortes.

Com efeito, a associação existente entre o índice geral de democracia elaborado pela *The Economist* e os Índices de Funcionalidade dos e-Parlamentos (IFP) é de apenas 0,209, uma correlação positiva, no entanto moderada, assim como as existentes entre as demais analisadas. Essa correlação existe devido ao fato de que países com democracia comparativamente mais institucionalizada e de melhor desempenho, tais como o Chile e o Uruguai, possuem baixo desempenho relativo no IFP, enquanto países com baixo desempenho nos índices de democracia apresentam melhor desempenho no tocante às políticas de uso das tecnologias digitais pelos websites.

O diagrama de dispersão abaixo nos permite visualizar com mais precisão as relações existentes entre estes dois conjuntos de variáveis, permitindo um aprofundamento no contexto em que atuam os parlamentos digitais dos diferentes países. Observe:

GRÁFICO 10 – RELAÇÃO ENTRE ÍNDICE DE DEMOCRACIA X IFP



Fonte: Elaboração própria.

Também nesse caso podemos observar a existência de quatro quadrantes distintos, com diferentes contextos onde atuam os parlamentos digitais. Em primeiro lugar, encontramos países que possuem elevado grau de qualidade da democracia e parlamentos digitais com elevado grau de desempenho, tais como Canadá, Chile, Estados Unidos (no caso do Senado) e Colômbia (nesse caso, a Câmara dos Deputados). Em segundo lugar, países com qualidade elevada da democracia, mas com experiências de parlamento digital pouco avançada, tais como o Uruguai e Costa Rica. Seguem-se países com baixo grau de qualidade da democracia e experiências de parlamento digital também de baixa qualidade, tais como México, Venezuela, Bolívia, El Salvador e Guiana. Por fim, aquele conjunto de países com baixo grau de qualidade da democracia, mas com IFP acima da média, tais como Paraguai, Peru e Equador. Existem também casos intermediários tais como o Brasil e Argentina, com graus medianos de qualidade da democracia, mas IFPs acima da média.

O gráfico acima nos permite também chegar a outros achados sobre o contexto democrático em que operam os diferentes parlamentos digitais. Como exemplos negativos,

destacam-se os casos da Venezuela e de Honduras, com baixos índices de Democracia (sendo a Venezuela caracterizada como um regime autocrático pela *The Economist*), e baixo grau de digitalização das atividades parlamentares.

Por outro lado, destacamos casos como os do Brasil (mais uma vez o “outlier”), do Chile, do Paraguai e do Peru, como índices de digitalização de suas atividades parlamentares acima do esperado, em função do contexto democrático em que atuam. Isso nos permite ao menos aventar a hipótese de estarem ocorrendo fenômenos endógenos a estas casas legislativas que agem como força impulsionadora de processos de digitalização das atividades parlamentares como resposta a fenômenos que ocorrem “fora” dela, tais como baixa confiança nas instituições representativas, ou mesmo “crises de legitimidade” em função de denúncias de corrupção e assim sucessivamente.

Por fim, devemos destacar aquelas casas legislativas onde o índice de digitalização de suas atividades parlamentares é aquém do esperado quando usamos como parâmetro o contexto democrático em que atuam, tais como a Colômbia (Senado), o Uruguai, a Costa Rica e os Estados Unidos. Esse fato deve-se a dois fatores, a nosso ver: a) o baixo grau de desenvolvimento de ferramentas mais avançadas de promoção de engajamento através de tecnologias digitais, tais como ferramentas participativas e educativas mais avançadas; b) o excessivo grau de institucionalização dos partidos e instituições parlamentares nesses países, o que torna os atores legislativos avessos a experiências mais arrojadas de democracia digital que “contornem”, por assim dizer os problemas de legitimidade, de responsividade e outros vigentes das instituições representativas mais tradicionais⁴⁰.

Verificamos, assim, que a introdução de variáveis contextuais de natureza socioeconômica e política nos propicia uma abordagem mais aprofundada dos parlamentos digitais, auxiliando-nos a compreender melhor os diferentes contextos em que atuam, e não apenas analisando essas experiências em termos “absolutos”, o que poderia nos levar a avaliações e exigências normativas “irrealistas” e sem a elaboração de parâmetros normativos adequados para a avaliação da atuação de tais parlamentos. Isso nos possibilitou também caracterizar a existência de suas situações polares: a) a daqueles parlamentos digitais cujos desempenhos estão bem acima do esperado quando tomamos como parâmetro o contexto socioeconômico e a situação democrática em que atuam; o que pode ser um indicador da existência de um esforço endógeno desses parlamentos de compensar certos

⁴⁰ Essa possibilidade foi examinada por vários autores tais como Thomas Zittel (ZITTEL, 2003); Leston-Bandeira (2009), que afirmavam que interesses de atores fortemente enraizados nas casas parlamentares e nos partidos políticos poderiam obstaculizar tentativas mais arrojadas de implementação de projetos de democracia digital.

“déficits” de democracias, ou situações de fratura digital (*digital divide*) através de um esforço pró-ativo de desenvolvimento das ferramentas de democracia digital; b) aqueles parlamentos digitais cujo processo de digitalização e de desenvolvimento de experiências de democracia digital está bem aquém do que seria esperado a partir do contexto socioeconômico e político em que atuam, tais como o Uruguai, EUA, México, Bolívia (parcialmente), o que pode indicar o fenômeno inverso de *excesso de institucionalização* dessas casas legislativas, com a aversão dos atores políticos que delas fazem parte à adoção de ferramentas mais arrojadas de democracia e abertura digital.

Feita esta análise quantitativa contextual dos parlamentos digitais no período examinado, resta encerrar essa tese com uma análise mais qualitativa e aprofundada das experiências de parlamento digital durante o período da pandemia. É o que faremos no próximo capítulo.

6. INICIATIVAS DEMOCRÁTICAS DOS PARLAMENTOS DIGITAIS NAS AMÉRICAS NO CONTEXTO DE ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DA COVID-19

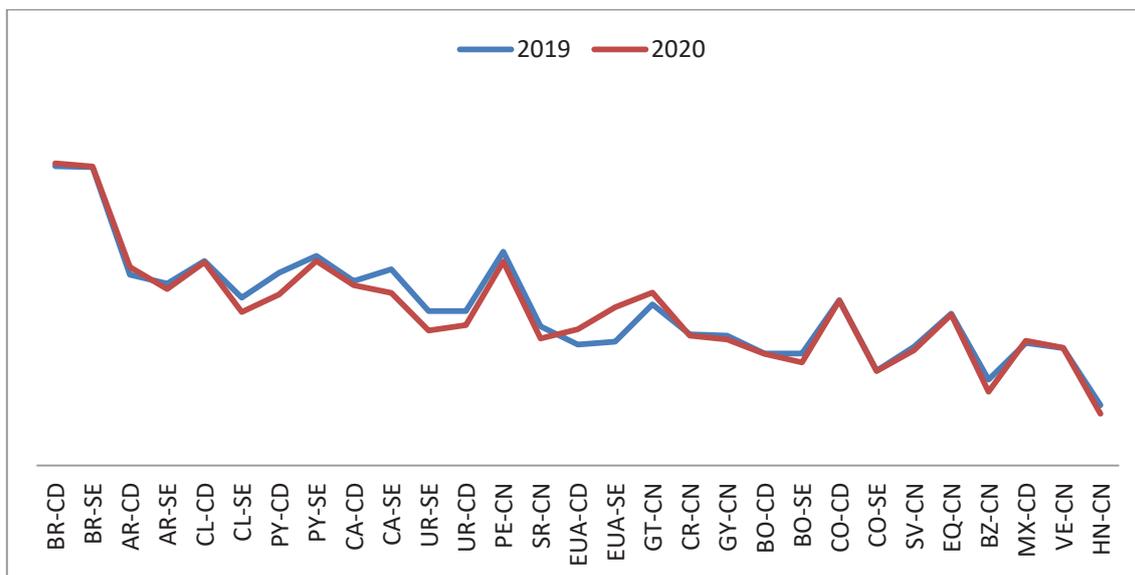
Neste capítulo procuraremos realizar uma análise comparativa das funcionalidades dos portais legislativos em dois momentos distintos: período anterior à pandemia e após sua deflagração, assim como identificar as ações dos parlamentos dentro dos portais objetivando o combate ao Covid-19. Após isso faremos uma análise mais minuciosa as estratégias dos parlamentos para continuar funcionando dentro desse contexto, que exigiu a adoção de medidas de distanciamento e isolamento social, entre outras.

6.1. O desempenho dos e-parlamentos no período de pandemia

Um dos objetivos da pesquisa é verificar se houve mudanças significativas no uso das plataformas da internet pelos parlamentos, sob a ótica das funções legislativas, ao adentrarmos no período de pandemia do Covid-19. Nesse sentido, realizamos uma comparação entre os índices gerais das funcionalidades dos e-parlamentos em dois períodos distintos: i) período anterior a pandemia, em que a observação e análise de conteúdo foi realizada no início de 2019 e ii) durante a pandemia, em que a análise ocorreu a partir de uma dupla verificação, no início e meados de 2020.

Vejamos agora a comparação entre os índices gerais das funcionalidades dos e-parlamentos nesses dois períodos:

GRÁFICO 11: COMPARAÇÃO DOS ÍNDICES GERAIS DAS FUNÇÕES DOS E-PARLAMENTOS



Fonte: elaboração própria.

Por meio do gráfico, pode-se observar que não houve alterações muito significativas com relação aos índices gerais das funções dos e-parlamentos nos dois períodos analisados. Encontra-se repetição quanto ao desempenho das funcionalidades, sem retrocessos, mas também sem progressos substanciais. Isso mostra como as melhorias e incrementos nos portais digitais podem demorar a se concretizar.

Percebe-se um baixo progresso com relação ao desempenho das funções nesse espaço de tempo. Houve um pequeno avanço na função legislativa, com relação aos portais legislativos dos Estados Unidos, Guiana e El Salvador (ver gráfico em anexo 1). Na função de legitimação também houve pequenos avanços, que foi observado nos portais do Canadá, Argentina, Estados Unidos, Colômbia e México (ver gráfico em anexo 2). Na função de representação constatamos pequenos avanços nos portais do Senado do Chile, nos portais de ambas as casas dos Estados Unidos e da Colômbia (ver gráfico em anexo 3). Na função de fiscalização percebem-se pequenas mudanças nos e-parlamentos da Câmara da Argentina, do Canadá, nas casas legislativas dos Estados Unidos e as Assembleias Legislativas de Guatemala e Costa Rica (ver gráfico em anexo 4). No entanto, vale frisar, que são pequenos avanços, poucas características a mais que foram localizadas nos portais no segundo ano de verificação. Nas funções de educação e participação praticamente não houve mudanças nos índices, não foi constatado avanços relevantes (ver gráfico em anexo 4 e 5, respectivamente).

Nesse sentido podemos refutar a hipótese 3, em que a expectativa era de que as funções de legislação e fiscalização seriam mais privilegiadas nesse período de pandemia, contrariando períodos anteriores e resultados de pesquisas (VIEIRA et al., 2019) que mostravam que os e-parlamentos se concentravam mais nas funções de legitimação e representação. Na presente análise, a função de legislação e legitimação foram as mais privilegiadas pelos e-parlamentos dos países das Américas, elas são as mais tradicionais desde a origem dessas Casas Representativas, e parecem estar bem consolidadas nos portais digitais da maioria dos Parlamentos aqui analisados. Quadro este que não se alterou no período de pandemia.

É interessante ressaltar que o ParlAmericas incentiva seus membros, por meio de compromissos e planos de ação, a implementar os pilares do Parlamento Aberto, com o objetivo de “aumentar a transparência e o acesso à informação pública, fortalecer a prestação de conta das instituições democráticas, promover a participação de cidadãos e cidadãs na tomada de decisões no parlamento e garantir uma cultura de conduta ética e probidade” (PARLAMERICAS, 2022, p. 1)⁴¹.

Os parlamentos, por meio dessa instituição, têm acesso ao roteiro para a abertura legislativa, que conta com referências e exemplos de boas práticas para orientar os parlamentos a estabelecer um plano de ação nesse sentido. Existem incentivos, orientações e suporte para a abertura dos parlamentos dos países das Américas, no entanto, percebemos que, apesar do período temporal da comparação ser relativamente pequeno, não foram localizadas novas características nos portais legislativos assim como era a expectativa.

Com o intuito de realizar um comparativo do desempenho dos e-parlamentos dos países das Américas entre o período anterior à pandemia e após sua deflagração, além da atualização da análise de conteúdo dentro do contexto pandêmico, foi acrescentada uma nova variável, denominada por “*Repertórios de ação sobre o Covid-19*”. Essa variável foi formada por características que visam identificar se houve divulgação de informações, notícias e orientações para o público em geral sobre a doença e devidos cuidados, bem como informações sobre mudanças no regimento interno da Casa em decorrência ao contexto de emergência, leis, decretos, informações e divulgação de audiências públicas e sessões virtuais.

É importante frisar que muitas das ações que os parlamentos adotaram frente à crise instaurada pela pandemia do Covid-19 não foram amplamente divulgadas (e, talvez, nem “cabem” em um portal da internet). Esse mapeamento foi realizado a partir das divulgações

⁴¹ Disponível em: <http://parlAmericas.org/pt/open-parliament/about-opn.aspx>. Acessado em 2022.

nas páginas da internet dos parlamentos das Américas e não há o objetivo de aferir se um parlamento foi melhor que o outro, mas sim em identificar aqueles que utilizaram as plataformas da internet como um alicerce de publicitação de informações, notícias atualizadas e relevantes, e orientações.

Nesse sentido, a tabela abaixo resume as ações divulgadas nos e-parlamentos dos países das Américas no período da pandemia do Covid-19, observe:

TABELA 7: AÇÕES DIVULGADAS PELOS E-PARLAMENTOS DOS PAÍSES DAS AMÉRICAS DURANTE O PERÍODO DE PANDEMIA

REPERTÓRIOS DE AÇÃO SOBRE O COVID		N	%
Página específica sobre Covid	Sim	7	24,1
	Não	22	75,9
Banner sobre Covid na página inicial	Sim	2	6,9
	Não	27	93,1
Notícias na página inicial sobre o Covid	Sim	18	62,1
	Não	11	37,9
Informações sobre realização de sessões remotas	Sim	9	31,0
	Não	20	69,0
Informações sobre mudanças no RI por causa da Covid	Sim	7	24,1
	Não	22	75,9
Material de orientação ao público sobre a Covid	Sim	10	34,5
	Não	19	65,5
Conteúdos sobre aprovação de leis e/ou outras proposições sobre o Covid	Sim	18	62,1
	Não	11	37,9
Link para sessões remotas realizadas	Sim	8	27,6
	Não	21	72,4
Links para sites sobre Covid	Sim	3	10,3
	Não	26	89,7
Total		29	100,0

Fonte: Elaboração própria.

Os itens que mais se destacaram, com cerca de 62%, entre as ações dos e-parlamentos foram a publicação de as notícias atualizadas sobre a pandemia logo na primeira página do portal e a divulgação das leis que envolvem esse contexto. A maioria dos portais dos parlamentos já investia na sessão de notícias e, nesse período de pandemia não foi diferente. As notícias geralmente envolvem as ações do parlamento frente a algum obstáculo/desafio colocado por esse novo cenário.

O alto percentual encontrado referente a divulgação das leis relacionadas ao Covid-19 é esperado, tendo em vista que isso faz parte da função mais tradicional das Casas

Representativas e, inclusive, é acentuado nesse momento de crise provocada pela pandemia. É certo dizer que o maior número de leis e proposições aprovadas e discutidas no Poder Legislativo sobre o cenário que estamos vivenciando está ocorrendo em todas as Casas, no entanto, é interessante observar esse processo de digitalização das funções dos parlamentos.

Dentro da categoria de repertórios de ações sobre o covid-19, encontramos os portais dos parlamentos dos países das Américas divulgando muitas notícias a respeito de todas as áreas que a pandemia atingiu e, principalmente, as ações das Casas Representativas frente a esse cenário e situações. Outro aspecto que os portais frisaram foi a produção de leis voltadas a esse assunto, que, com certeza, ocupou centralidade nas deliberações e produção legislativa nesse período.

Verificamos um aumento no número de publicações de notícias sobre a pandemia e suas implicações e, logo, as ações ou projeções da Casa. Do mesmo modo, em alguns portais, verificamos maior ênfase no processo legislativo, entre debates e aprovações de leis, relacionados ao Covid-19 e suas consequências nos diversos setores da sociedade e economia. Entretanto, não identificamos uma evolução nos elementos internos nos portais, que contribuiriam para a ampliação da transparência, participação, educação cívica e, conseqüentemente, a abertura parlamentar.

6.1.1. Sistema de deliberação remoto

Mediante a pressão da pandemia os parlamentos das Américas “foram ágeis ao apresentar respostas para enfrentar a atual situação e garantir continuidade das funções parlamentares, porém, é uma corrida desigual” (PARLAMERICAS, 2020c). Certamente que aqueles parlamentos que já tinham as tecnologias digitais bem incorporadas nas dinâmicas internas, conseguiram adotar estratégias com mais rapidez e eficiência, comparados aqueles com pouco ou nenhum uso das plataformas da internet (MITOZO, 2020).

Entendemos que cada parlamento adotou a melhor estratégia frente a esse cenário, conforme sua realidade e necessidade, sem a obrigatoriedade de adotar mecanismos digitais para continuar em funcionamento. No entanto, acreditamos que adoção de estratégias a partir de plataformas digitais foi a que garantiu maior segurança com relação à saúde dos representantes e funcionários das Casas Legislativas; maior representatividade, sem excluir representantes pela distância geográfica ou idade (pessoas com mais idade foram consideradas

as mais propensas a ter casos mais graves da doença do Covid-19); e respostas mais rápidas nas diversas áreas que a doença atingiu, sem necessidade da Casa entrar em recesso.

Logo no início da deflagração da pandemia do Covid-19, a maioria dos parlamentos, continuou a se reunir presencialmente, mas com algum tipo de restrição: quantidade menor de sessões, de parlamentares e funcionários, com distanciamento social; a utilização de outros espaços para “distribuir” mais as pessoas, seguindo a medida de distanciamento social. Alguns deles, após a alteração da legislação para regular as atividades virtuais, migraram para o trabalho remoto, outros, apesar das mudanças legais, não conseguiram adotar o plenário virtual devido à complexidade de elaborar um sistema seguro e que garante que o processo seja democrático.

A tabela abaixo mostra o resumo das estratégias adotadas para a continuidade dos trabalhos dos parlamentos americanos a partir da pandemia, observe:

TABELA 8: ESTRATÉGIAS PARA O FUNCIONAMENTO DOS PARLAMENTOS NA PANDEMIA

País	Modo de funcionamento da casa			
	Suspendeu as atividades por um período de tempo	Reuniões presenciais, mas com restrições	Utilização de sistema misto	Plenário virtual
	1 (sim) 0 (não)	1 (sim) 0 (não)	1 (sim) 0 (não)	1 (sim) 0 (não)
BR-CD	0	0	1	1
BR-SE	0	0	1	1
AR-CD	0	0	1	1
AR-SE	0	0	1	1
CL-CD	0	0	1	1
CL-SE	0	0	1	1
PY-CD	0	0	1	1
PY-SE	1	0	1	1
CA-CD	1	1	0	0
CA-SE	1	1	0	0
UR-SE	0	1	1	0
UR-CD	0	1	1	0
PE-CN	0	1	1	1
SR-CN	1	1	1	0
EUA-CD	1	0	1	1
EUA-SE	1	0	1	1
GT-CN	1	1	0	0
CR-CN	0	1	0	0
GY-CN	0	1	0	0

BO-CD	0	1	1	0
BO-SE	0	1	1	0
CO-CD	1	1	1	0
CO-SE	1	1	1	0
SV-CN	0	1	1	0
EQ-CN	0	0	1	1
BZ-CN	0	1	1	0
MX-CD	1	1	1	0
MX-SE	1	1	1	0
VE-CN	0	1	0	1
HN-CN	0	1	1	1
NI-CN	0	1	0	0
PA-CN	0	1	1	1
N	11	21	25	15

Fonte: elaboração própria.

Alguns parlamentos preferiram entrar em recesso, pelo menos no primeiro momento. A Assembleia Nacional do Suriname, por exemplo, entrou em recesso desde o início de abril de 2020, mas precisou interromper esse período para realizar reuniões para discutir questões sobre o Covid-19 e suas implicações nos diversos setores da sociedade. Ao voltar a funcionar, realizaram reuniões presenciais, mas seguindo as normas de distanciamento social e uso de máscaras. O regime interno da Casa não abre brechas para que a totalidade dos representantes e funcionários trabalhe virtualmente, entretanto, conseguiram incluir reuniões virtuais para debates dos comitês e parcela do trabalho legislativo está sendo realizado nos escritórios, para que as reuniões presenciais sejam mais curtas e objetivas (PARLAMERICAS, 2020f).

A maioria dos países adotou o sistema misto para continuar funcionando, isso significa que parte dos parlamentares se reunia presencialmente seguindo as orientações de restrições, e outra parte online – priorizando os parlamentares considerados dentro do grupo de risco (em que a doença poderia ser mais agressiva e levar a quadros mais graves).

As modalidades de reuniões virtuais foram adotadas, logo no início, por poucos parlamentos. Os pioneiros entre os países das Américas foram: Brasil, Equador e Paraguai. O Congresso Brasileiro foi um dos primeiros a avançar regulamentação e implementação da modalidade do trabalho remoto, adotando o sistema de deliberação remoto (SDR).

Considerando as 32 Casas Legislativas dos países das Américas e a partir dos dados coletados, podemos considerar que houve uma adesão mediana do plenário virtual, 15 parlamentos utilizaram, pelo menos em algum momento e em alguma medida, o plenário virtual, sendo eles: Brasil, Argentina, Chile, Paraguai, Peru, Equador, Estados Unidos,

Honduras e Panamá. Essa análise recai sobre o primeiro momento da pandemia, no momento de urgência e que ninguém sabia o que estava por vir. Então, não leva em consideração a adoção do plenário virtual após as mudanças legais.

Vejam agora os países que fizeram alterações na legislação para regular as atividades virtuais e adotaram o plenário virtual após as mudanças legais. Observe a tabela 9:

TABELA 9: DISPOSITIVOS LEGAIS

País	Fez alteração na legislação para regular as atividades virtuais	Data dessa alteração	Adotou o plenário virtual após a alteração
	1 (sim) 0 (não)		1 (sim) 0 (não)
BR-CD	1	17/03/2020	1
BR-SE	1	17/03/2020	1
AR-CD	1	29/04/2020	1
AR-SE	1	29/04/2020	1
CL-CD	1	25/03/2020	1
CL-SE	1	25/03/2020	1
PY-CD	1	25/03/2020	1
PY-SE	1	25/03/2020	1
CA-CD	1	24/03/2020	1
CA-SE	1	11/04/2020	1
UR-SE	1	10/08/2021	0
UR-CD	1	10/08/2021	0
PE-CN	1	26/03/2020	1
SR-CN	0		0
EUA-CD	1	15/05/2020	1
EUA-SE	1	15/05/2020	1
GT-CN	1	16/03/2020	0
CR-CN	0		0
GY-CN	0		0
BO-CD	1	20/03/2020	1
BO-SE	1	27/03/2020	1
CO-CD	1	06/04/2020	1
CO-SE	1	Não encontrado	1
SV-CN	0		0
EQ-CN	1	19/03/2020	1
BZ-CN	0		0
MX-CD	1	24/12/2020	1
MX-SE	1	24/12/2020	1

VE-CN	1	17/12/2019	1
HN-CN	1	03/04/2020	1
NI-CN	0		0
PA-CN	1	11/04/2020	1
	N=26		N=23

Fonte: elaboração própria.

Das 32 Casas Representativas, 26 delas realizaram modificações nos dispositivos legais a fim de regulamentar a prática do plenário virtual e as regras para essa forma de atuação do parlamento. Desses 26, 23 Casas adotaram o plenário virtual após as alterações legais, um aumento considerável de 8 Casas Legislativas, Câmara dos Deputados e Senado da Bolívia, do Canadá, da Colômbia e do México.

A questão da alteração da legislação para regular as atividades foi preocupação de grande parte das Casas Legislativas dos países das Américas, no entanto, nem todos implementaram a modalidade remota mesmo após as mudanças legais. A Câmara dos Comuns no Canadá, por exemplo, adotou inicialmente a estratégia de trabalho presencial com restrições, e após o dispositivo legal, no dia 24 de março de 2020, algumas comissões passaram a se reunir virtualmente, mas sem opções de votação.

No Senado canadense foram criados três comitês e na Câmara dos Comuns seis para trabalhar virtualmente. Criaram também um comitê especial geral para tratar somente do assunto Covid-19. Segundo o Deputado Marc Serré em entrevista para o ParlAmericas (2020f), o grande desafio do Congresso do Canadá é garantir i) a tradução para todos os parlamentares, em francês e inglês, e ii) o acesso a internet, que é bem complicado em algumas regiões. Por isso, há a necessidade de estudar melhor as possibilidades das sessões virtuais para todo o corpo legislativo, já que é imprescindível garantir processos democráticos e que todos os parlamentares consigam exercer seus direitos.

A Assembleia Nacional da Venezuela foi pioneira na viabilização da modalidade virtual no campo legislativo, sendo que essa modificação não foi motivada pela pandemia do Covid-19. O principal objetivo foi dar alternativas para os parlamentares participarem do processo legislativo, mesmo que não presencialmente. Para isso, foi desenvolvido, por meio de uma parceria com a Organização dos Estados Americanos, o aplicativo “Assembleia Conectada” (PARLAMERICAS, 2020c).

Os Congressos do Brasil, Chile, Paraguai e Equador foram os primeiros a realizar mudanças na legislação para regular a prática do plenário virtual, motivados pelo cenário da

pandemia mundial. Essas Casas Legislativas já possuíam um nível de informatização em seus processos legislativos o que contribuiu fortemente para uma transição rápida e com eficácia de um modelo presencial para um modelo digital. Outros países levaram bastante tempo para fazer alterações legais, como é o caso do Congresso do Uruguai, que, somente em agosto de 2021, conseguiu aprovar a regulamentação do teletrabalho legislativo.

Nessa investigação, percebemos a necessidade de classificar o plenário virtual em três fases: i) somente reuniões de comissões especiais/emergenciais; ii) plenário e reuniões das comissões; iii) reuniões virtuais e voto remoto. Isso porque observamos que as estratégias adotadas giraram em torno de uma dessas três fases. Observe na tabela abaixo qual estratégia cada parlamento adotou:

TABELA 10: PLENÁRIO VIRTUAL

País	Somente reuniões de comissões especiais	Plenário e reuniões das comissões	Reuniões virtuais e voto remoto
	1 (sim) 0 (não)	1 (sim) 0 (não)	1 (sim) 0 (não)
BR-CD	0	0	1
BR-SE	0	0	1
AR-CD	0	0	1
AR-SE	0	0	1
CL-CD	0	0	1
CL-SE	0	0	1
PY-CD	0	0	1
PY-SE	0	0	1
CA-CD	1	0	0
CA-SE	1	0	0
UR-SE	0	0	0
UR-CD	0	0	0
PE-CN	0	0	1
SR-CN	1	0	0
EUA-CD	0	0	1
EUA-SE	0	1	0
GT-CN	0	0	0
CR-CN	0	0	0
GY-CN	0	0	0
BO-CD	0	1	0
BO-SE	0	1	0
CO-CD	0	0	1
CO-SE	0	0	1
SV-CN	1	0	0
EQ-CN	0	0	1
BZ-CN	0	0	0
MX-CD	1	0	0

MX-SE	1	0	0
VE-CN	0	0	1
HN-CN	0	0	1
NI-CN	0	0	0
PA-CN	0	0	1
N=	6	3	16

Fonte: elaboração própria.

Nessa tabela constam as informações de parlamentos que adotaram algum nível de plenário virtual, isso inclui aqueles que adotaram o sistema misto, ou seja, parcela dos parlamentares trabalhando presencial e outra parcela online. Os parlamentos do Canadá, Suriname, El Salvador e México ficaram no primeiro nível de plenário virtual, ou seja, utilizaram plataformas apenas para reuniões especiais ou emergenciais para tratar dos assuntos relacionados à pandemia. Essa estratégia foi adotada, mesmo com as alterações legais para regulamentar a prática do plenário virtual, devido a diversos fatores. Dentre eles, podemos mencionar a complexidade do processo de desenvolvimento de aplicativos seguros e que pudessem garantir a validação do quórum e mecanismos para votação, como uma questão que pode ter feito os parlamentos permanecerem nesse estágio. Outro ponto pode ter sido a insegurança dos parlamentares com relação à abertura parlamentar e digitalização do processo legislativo.

No segundo estágio do plenário virtual ficaram aqueles parlamentos que usaram as plataformas da internet para reuniões de plenário e das comissões, nesse caso encontramos o Senado dos Estados Unidos e o Congresso Nacional da Bolívia. Aqui ainda não há formação de quórum e votações, mas há a regulamentação para reuniões de todo o corpo parlamentar, não somente dentro das comissões.

O último nível seria mais avançado, já que, além das reuniões, englobou a validação de quórum e votações. Um número maior de parlamentos encontra-se nesse nível, conforme mostra a tabela 9, metade das Casas Legislativas analisadas. Esses parlamentos desenvolveram ou aderiram aplicativos para auxiliar nesse processo, cada qual com suas peculiaridades, mas, de modo geral, o aplicativo ajuda na validação do quórum por meio da leitura das digitais dos representantes ou câmera para capturar a face.

E qual o nível de sofisticação das ferramentas de votação? Vejamos os dados sobre isso na tabela abaixo:

TABELA 11: NÍVEL DE SOFISTICAÇÃO DAS FERRAMENTAS DE VOTAÇÃO

País	Alto	Médio	Baixo	Inexistente
	1 (sim) 0 (não)			
BR-CD	1	0	0	0
BR-SE	1	0	0	0
AR-CD	0	1	0	0
AR-SE	0	1	0	0
CL-CD	1	0	0	0
CL-SE	1	0	0	0
PY-CD	0	1	0	0
PY-SE	0	1	0	0
CA-CD	0	0	0	1
CA-SE	0	0	0	1
UR-SE	0	0	0	1
UR-CD	0	0	0	1
PE-CN	0	1	0	0
SR-CN	0	0	0	1
EUA-CD	0	1	0	0
EUA-SE	0	0	0	1
GT-CN	0	0	0	1
CR-CN	0	0	0	1
GY-CN	0	0	0	1
BO-CD	0	0	0	1
BO-SE	0	0	0	1
CO-CD	0	0	1	0
CO-SE	0	0	1	0
SV-CN	0	0	0	1
EQ-CN	1	0	0	0
BZ-CN	0	0	0	1
MX-CD	0	0	0	1
MX-SE	0	0	0	1
VE-CN	0	1	0	0
HN-CN	0	1	0	0
NI-CN	0	0	0	1
PA-CN	0	1	0	0
N=	5	9	2	16

Fonte: elaboração própria.

Os parlamentos do Brasil, Chile e Equador tiveram níveis altos de sofisticação das ferramentas utilizadas para a validação de quórum e votação. Na Câmara dos Deputados, a

plataforma Zoom é utilizada para as reuniões em videoconferência e o aplicativo Infoleg foi utilizado para: a validação do quórum, registrando a presença dos deputados e a votação, abrindo as seguintes opções para os parlamentares: ‘sim’, ‘não’, ‘abstenção’ e ‘obstrução’. No Senado o SDR também foi utilizado para verificação de quórum e votação. A plataforma e o aplicativo estão conectados ao site do parlamento e do portal de dados abertos. O aplicativo Infoleg está a disposição dos cidadãos que podem, por meio dele, acompanhar as transmissões das sessões ao vivo, a agenda legislativa, os trâmites das propostas e dos projetos de leis, os resultados das votações etc.

É importante ressaltar que as variáveis dessa etapa da pesquisa não são excludentes e uma casa legislativa pode conter mais de uma variável conforme foi avançando no processo de adesão das plataformas digitais em sua rotina. Não foi possível detalhar as datas de incorporação de cada etapa, devido a falta de informação em alguns países, tanto nas informações oficiais (nas páginas das assembleias) quanto em notícias em outros sítios eletrônicos. Por outro lado, outros países têm informações detalhadas, contendo as datas de cada processo que envolveu a adesão das plataformas da internet na rotina parlamentar.

A Assembleia Nacional do Equador passou a trabalhar remotamente a partir de 17 de março, sendo outro país pioneiro na regulamentação e implementação dessa modalidade de trabalho. Isso porque, desde 2012, conta com um sistema denominado por “Curul Eletrônica”, que ajuda no gerenciamento do registro dos parlamentares, verificação de quórum e votação eletrônica nas sessões presenciais. Após as alterações legais para regulamentar o trabalho remoto e as sessões virtuais, o trabalho maior foi realizar a transição das sessões para o modo virtual utilizando esse aplicativo. A plataforma Zoom também foi adotada nesse parlamento para realização de videoconferências. A partir da configuração do aplicativo, cada representante possui uma conexão remota ligada ao seu assento eletrônico, através disso ocorreu a validação do quórum e as votações. De acordo com o Presidente da Assembleia Nacional do Equador, Deputado César Litardo, com o início dos trabalhos remotos, houve um aumento significativo no número de participantes, com praticamente 98% de aderência (PARLAMERICAS, 2020g).

O parlamento do Chile adotou a estratégia de sessões plenárias mistas: parte dos representantes em trabalho presencial e parte em trabalho remoto, mesmo assim, a ferramenta para votação se destacou. Para os parlamentares que estavam nas sessões virtuais, foi utilizada a plataforma Zoom para videoconferências, em conjunto com um aplicativo para que ocorram as votações, desenvolvido pelo Departamento de Tecnologia da Informação. Segundo dados

do ParlAmericas (2020g), esses aplicativos já estavam sendo utilizados há alguns anos, permitindo que as deputadas em período de pré e pós-natal, principalmente, pudessem participar das sessões. Além disso, o uso do papel nas sessões foi eliminado através da digitalização do processo legislativo.

Relembrando, o nível médio de sofisticação das ferramentas refere-se a instituição que adota o voto aberto na própria sessão on-line, utilizando a indicação verbal, gestual ou sinalização por cores. Vale ressaltar alguns países, que não eram tão informatizados quanto outros, mas que construíram ferramentas de votação no nível médio. São eles: Honduras, Panamá e Venezuela.

O parlamento do Paraguai ficou com nível médio de sofisticação das ferramentas utilizadas para votação remota, os votos eram realizados na própria sessão e identificados por meio de cores: verde (no caso de aprovação); vermelho (rejeição) e amarelo (para abstenção). O Congresso Nacional da Colômbia ficou com o nível baixo, em que havia o modo remoto para a votação por meio de algum sistema analógico. Encontramos ainda 16 parlamentos, dentro o total, com a inexistência de ferramentas para essa finalidade.

Podemos concluir essa análise inicialmente reiterando aquilo que já foi observado por outros autores, ou seja, a Pandemia marcou um salto qualitativo no processo de digitalização das atividades parlamentares, com o desenvolvimento de um amplo repertório de ações visando o combate ao vírus, do qual a realização de sessões e votações remotas é apenas a dimensão mais visível.

Certamente nossa expectativa era de uma adesão maior do uso do Sistema de Deliberação Remota entre os países das Américas. Contudo, no período da coleta das informações (entre março e abril de 2020), a maioria dos países estava em fase de testes dessas plataformas. Isso se dá ao fato de que no período anterior a pandemia, praticamente não existia experiências de trabalho remoto nas Casas Legislativas desses países, especialmente no quesito das votações. Nesse sentido, é possível afirmar que os parlamentos que já tinham as tecnologias digitais bem incorporadas nas dinâmicas internas, conseguiram adotar estratégias com mais rapidez e eficiência, comparados aqueles com pouco ou nenhum uso das plataformas da internet (MITOZO, 2020).

Se, por um lado, o enfrentamento da Pandemia mostrou a importância da digitalização das atividades parlamentares e da logística digital anteriormente desenvolvida pelos parlamentos (sessões remotas, votação digital, informatização dos processos operacionais do

parlamento), por outro lado, revelou também a debilidade de alguns parlamentos, ainda sem condições de enfrentar os desafios colocados aos órgãos parlamentares na nova era digital.

6.2. Mapeamento de boas práticas

Procuraremos mapear as boas práticas usando variáveis *proxy* (substitutas) que satisfaçam os três critérios acima definidos por Tiago Peixoto para caracterizar a eficiência e a capacidade de resposta dos parlamentos digitais na criação de iniciativas no combate à Covid-19: a) no quesito “*responsividade política*” definimos como boa prática aquelas iniciativas de governança digital que não apenas noticiavam ou construíam páginas específicas sobre a Covid, mas também que divulgavam *relatórios e informações periódicas* sobre as iniciativas produzidas pelos parlamentos digitais, procurando prestar contas ao cidadão do desenvolvimento e da evolução das ações desenvolvidas pela casa no período da Pandemia; b) por “*capacidade administrativa*” definimos aquelas práticas de governança digital que criavam páginas específicas ou *banners* para a divulgação de informações sobre a Pandemia, indicando que a possibilidade de que a casa legislativa havia deslocado um corpo de funcionários para o gerenciamento das iniciativas referentes à pandemia; c) por fim, por “*capacidade digital*” definimos a utilização, por parte dos portais das casas legislativas, de recursos avançados de governança propiciados pelas tecnologias digitais não apenas para divulgar informações sobre a Covid-19, mas também para *interagir* de maneira mais sistemática com os cidadão, tais como aplicativos, “*bots*” automatizados de inteligência artificial, fóruns de debates e encaminhamento de dúvidas, e outros recursos mais avançados de interação.

Aplicando esses critérios, definimos as seguintes iniciativas mais avançadas desenvolvidas pelos parlamentos digitais durante o período da Pandemia, que se configuram como boas práticas dos parlamentos digitais das Américas no período da pesquisa, contribuindo assim para aumentar a visibilidade e a eficiência das ações empreendidas no Parlamento durante o período da Pandemia.

1) Senado Federal – Brasil.

A experiência mais completa e abrangente de um parlamento digital nacional observada em nossa pesquisa foi o portal sobre a Covid do Senado Federal brasileiro, criado especificamente como ferramenta de articulação de várias iniciativas sobre a Pandemia. Durante o período da Pandemia, o Senado Federal brasileiro criou uma página específica que servia como centro de divulgação de várias iniciativas empreendidas pelo órgão sobre a Covid. Como pode ser verificado pela figura abaixo, a página servia como centro de acesso para várias iniciativas como “Ações Legislativas”, “Votação à Distância”, “Notícias”, “Publicações”, “Participe”, “Ações internas” e “Números na Pandemia”.

IMAGEM 4: SENADO FEDERAL DO BRASIL CONTRA A COVID-19



Fonte: Portal do Senado Federal (acesso em: agosto de 2021)

Com efeito, a página do Senado cumpre os três requisitos para a caracterização de uma “boa prática”, quais sejam, i) capacidade administrativa (já que foi criada uma página específica para a divulgação de iniciativas durante toda a Pandemia, havendo evidências de um corpo de funcionários alocado especificamente para o gerenciamento de iniciativas sobre a Pandemia); ii) responsividade (já que as iniciativas eram atualizadas e existem evidências da preocupação constante e cotidiana do órgão de manter os cidadãos informados sobre as iniciativas empreendidas pelo órgão) e iii) “capacidade digital” (já que há evidências de preocupação da casa de criar mecanismos para o engajamento dos cidadãos nas iniciativas promovidas pela casa durante o período da Pandemia).

Essa tentativa de promover uma maior interação com os cidadãos pode ser ilustrada pela imagem abaixo:

IMAGEM 5: SENADO FEDERAL DO BRASIL CONTRA A COVID-19 - INTERAÇÃO



Fonte: Portal do Senado Federal (acesso em: agosto de 2021)

2) Câmara dos Deputados – Brasil.

A Câmara dos Deputados brasileira criou uma página específica para a veiculação de iniciativas da Casa durante a pandemia do Coronavírus, com links para “Notícias”, “Orçamento da União” (informando sobre as principais dotações orçamentárias sobre o combate à Covid-19), “Leis mais acessadas”, “Estudos Legislativos”, “Discursos”, “Entrevistas e Debates”, concentrando muitas informações sobre a Covid-19 em uma página, cujo link está exposto na parte superior da primeira página do portal (o que é considerado um excelente quadrante, chamando a atenção do internauta assim que acessa o portal), conforme mostra a imagem abaixo, observe:

IMAGEM 6: PÁGINA COM INFORMAÇÕES SOBRE AS AÇÕES DA CÂMARA DOS DEPUTADOS DO BRASIL PARA O COMBATE AO COVID-19

The image shows a screenshot of the official website of the Câmara dos Deputados do Brasil, specifically a page dedicated to COVID-19. The page has a green header with the logo and navigation menu. The main content area is titled 'CORONAVÍRUS' and includes several sections:

- Coronavírus**: A banner with a virus illustration and text: 'Conheça as ações da Câmara para o combate à Covid-19 e para reduzir o impacto socioeconômico da doença. Projetos de lei, fiscalização dos recursos orçamentários, notícias e estudos.'
- O QUE A CÂMARA JÁ FEZ**: A section with a virus illustration and text: 'Veja todas as propostas em tramitação e as já aprovadas para o combate à pandemia.'
- NOTÍCIAS**: A news section featuring a photo of a man speaking and a headline: 'Projeto prevê taxaço de defensivos agrícolas para financiar políticas públicas'. Other news items include 'Projeto atinge poder público e corporar setor por suspensão temporária de atividades' and 'Constituição aprova projeto que facilita reconhecimento de verbas para pesquisas sobre Covid-19'.
- ORÇAMENTO DA UNIÃO**: A section titled 'VEJA QUANTO FDI DESTINADO PARA O COMBATE AO CORONAVÍRUS' with a bar chart comparing 2020 and 2021 spending. The chart shows that in 2020, the amount was R\$ 24.2 billion, while in 2021, it is projected to be R\$ 22.6 billion. The chart is broken down by category:

Category	2020 (R\$ bilhões)	2021 (R\$ bilhões)
Ações emergenciais	12.24	12.24
Ações emergenciais Federais	12.24	12.24
Ações emergenciais e sociais, OF e municípios	12.24	12.24
Ações e investimentos e atividades de pesquisa e desenvolvimento	12.24	12.24
Investimentos em pesquisa em saúde pública	12.24	12.24
Manutenção de energia e saneamento	12.24	12.24
Compromissos em função de participação de estados e municípios	12.24	12.24
- COMISSÕES**: A section listing commissions such as 'COMISSÃO EXTERNA SOBRE AÇÕES PREVENTIVAS AO CORONAVÍRUS' and 'COMISSÃO MISTA PARA ACOMPANHAR O DESENVOLVIMENTO DE COMBATE AO CORONAVÍRUS'.
- ESTUDOS LEGISLATIVOS**: A section listing legislative studies like 'Nota técnica Luiza Caporale de VACINAS contra a COVID-19' and 'Recomendações sobre medidas de distanciamento social justificadas pelo Sistema de Saúde'.
- DISCURSOS**: A section listing speeches, such as 'Moisés Rodrigues, MDB-CE, Prefeito do Município de Salgueiro, à Agência Nacional de Vigilância Sanitária'.

Fonte: Portal da Câmara dos Deputados do Brasil. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/temas/coronavirus>. Acessado em: agosto de 2021.

Ao clicar nessa “janela”, chamada de “*Coronavírus*”, o internauta é direcionado para a página onde constam: todas as leis já aprovadas pela Câmara que estão relacionadas ao combate ao Covid-19; propostas apresentadas pelos deputados e pelo governo; painel de controle da doença pelos estados e municípios do Brasil, com dados de casos confirmados, novos casos, mortalidade, entre outras; orientações sobre as medidas para evitar a

contaminação e disseminação do Covid-19; orçamento da União destinado ao combate ao Coronavírus nas várias áreas afetadas (auxílio emergencial; apoio a microempresas; enfrentamento da emergência de saúde pública; manutenção de emprego e da renda; apoio aos fundos de estados e municípios); notícias, entrevistas e debates.

Uma iniciativa particularmente interessante da Câmara dos Deputados brasileira é a divulgação de informações sobre orçamentos e emendas orçamentárias relacionadas à pandemia, facilmente acessíveis aos cidadãos. Entretanto, uma deficiência da página da Câmara dos Deputados é a de não propiciar mecanismos muito claros e diretos de interação com os cidadãos sobre a Covid-19.

4) Câmara dos Deputados – Argentina.

A Câmara dos Deputados argentina criou uma página específica, atualizada, com diversos materiais educativos. O destaque foi para a “Primeira sessão virtual na história da honorável Câmara dos Deputados da Nação”, contendo links para várias iniciativas de enfrentamento da Pandemia tomadas pela casa, FAQs e informações detalhadas sobre o funcionamento da casa e sua produção durante o período.

IMAGEM 7: PORTAL DE MEDIDAS SOBRE A COVID-19 DA CÂMARA DOS DEPUTADOS DA ARGENTINA



Fonte: <https://www.hcdn.gov.ar/institucional/infGestion/covid19/index.html> (acesso em: agosto de 2021).

Além desses recursos, contém links para “Materiais de Conscientização”, “Comunicación de Normativa”, ou seja, das medidas implementadas pela casa, “Instruções”, com vários materiais em vídeo para assistência e participação em conferências remotas, além de vários outros recursos. Além disso, o canal disponibilizava links diretos para suas redes digitais.

5) Chile - Câmara dos Deputados.

Outra experiência a ser destacada foi a página *Covid-19 – Coronavirus* da Câmara dos Deputados do Chile. Essa página continha links para “Notícias Relacionadas”, “Projetos de Lei”, “Leis Publicadas” e “Projetos de Resolução”, além de um “banner” digital com os principais protocolos seguidos pela instituição durante a Pandemia, como pode ser ilustrado pela Figura abaixo:

IMAGEM 8 – PÁGINA REFERENTE AO CORONAVIRUS DA CAMARA DOS DEPUTADOS DO CHILE



Fonte: https://www.camara.cl/formacion_Ciudadana/covid/index.html (acesso em: agosto de 2021).

Entretanto, predominava a dimensão informativa, de divulgar iniciativas produzidas pela casa legislativa, sobre a dimensão interativa, pois não foram criados mecanismos mais sofisticados de interação com o cidadão ou de orientação educacional.

6) Estados Unidos – Câmara dos Deputados.

A Câmara dos Deputados dos Estados Unidos criou uma página específica sobre o Coronavírus contendo uma série de materiais informativos sobre a Pandemia. O site foi atualizado periodicamente durante a Pandemia e continha recomendações para o enfrentamento da doença durante o período de isolamento social, newsletter sobre o tema e uma série de vídeos informativos no Youtube produzidos por especialistas no assunto. Uma limitação do site no entanto é a falta de material informativo e ausência de atualizações durante a fase crítica da Pandemia, pelo que apenas parcialmente o site pode ser considerado como uma “boa prática”. Já o Senado dos EUA não apresentou nenhum material específico sobre o Coronavírus durante toda a Pandemia, permanecendo como um portal voltado precipuamente para assuntos parlamentares no sentido estrito do termo, e para o cumprimento das funções mais tradicionais dos parlamentos digitais. Vejamos a imagem abaixo que mostra a configuração principal da primeira página do portal legislativo dos Estados Unidos:

IMAGEM 9: PÁGINA SOBRE O CORONAVIRUS NA *HOUSE OF REPRESENTATIVES*

The image shows a screenshot of the United States House of Representatives website. The header includes the House logo and navigation links. The main content area features a section titled "Coronavirus Information And FAQs" with a 3D model of a coronavirus particle. To the left, there is a "FEATURE STORIES" sidebar with links to news items. The main text provides updates from the Attending Physician regarding CDC recommendations on face coverings and social distancing practices.

FEATURE STORIES

- Former Senate Majority Leader Harry Reid Honored at Capitol
- Former Senator Hyatt Dale Honored at Capitol
- Capitol Christmas Tree Lit for 2021
- Watch HouseLive!

Coronavirus Information And FAQs

2019 Novel Coronavirus (COVID-19)

Update from the Attending Physician: New CDC Recommendations On Face Coverings (4-6-2020)

The Office of Attending Physician supports the newly released CDC guidelines regarding use of a face cover when in public spaces. The face cover is now suggested to reduce the chance that an individual who has well could contribute to the spread of infection by leaving behind virus particles. These virus particles may leave your mouth and nose while coughing, sneezing, speaking, singing or sitting quietly.

Maintaining social distancing practices now in place must continue. The wearing of a face covering is a supplement to these social distancing recommendations. You do not need to wear a face covering if you are in an office setting and can maintain the six-foot recommended separation or if you're alone in your home or office. If you are in a public setting where a six-foot separation is not practical, you should wear the face covering. You should not wear a respirator (N95) mask, that should be reserved for health care settings. Home-fabricated cloth face coverings are preferred, but if there is a sufficient inventory of surgical masks available for purchase, that is a suitable facial covering. Each work center may establish additional policies regarding a uniform appearance, material and construction of the face covering where necessary. You can refer to the recent video: [discussing use of acceptable masks](#).

CDC Recommendation Regarding the Use of Cloth Face Coverings: [Full text is available here!](#)

Fonte: <https://www.house.gov/feature-stories/2020-3-10-coronavirus-information-and-faqs> (acesso em agosto de 2021).

A Câmara dos Comuns do Canadá não criou nenhum portal específico sobre a Pandemia, mas manteve um link com instruções para o público que queira visitar a casa. As demais casas legislativas limitaram-se a postar notícias e divulgar as sessões remotas sobre a Covid-19, sem criação de nenhum recurso digital específico sobre o tema.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os parlamentos são instituições de extrema importância nas democracias representativas e estão cada vez mais engajados com instituições (o ParlAmericas, por exemplo) que visam auxiliar no processo de abertura legislativa e, conseqüentemente, em ações voltadas a transparência, prestação de contas, dados abertos e participação cidadã. A baixa legitimidade que essas instituições políticas possuem perante os cidadãos pode servir de estímulo para a adoção dessas práticas na rotina parlamentar, com o objetivo de dar mais transparência ao trabalho das Casas Legislativas (MITOZO, 2018).

A partir dos resultados dessa pesquisa pode-se afirmar que há uma movimentação para a informatização dos processos legislativos, em algum grau, em todos os países das Américas aqui analisados. No que concerne as funções dos e-parlamentos, através dos dados levantados percebemos que não há uma constante. A função de legislação e legitimação foram as funções mais privilegiadas pelos e-parlamentos dos países das Américas. Elas são as mais tradicionais desde a origem dessas Casas Representativas e demonstrar estar bem consolidadas nos portais digitais da maioria dos Parlamentos aqui analisados.

O e-parlamento brasileiro apareceu como o mais consolidado em todas as funções, perante os demais portais analisados na presente pesquisa, usando a internet como extensão da Casa Representativa, ampliando suas funções e modernizando essa instituição. É interessante lembrar que o principal desafio dos e-parlamentos é formular e disponibilizar um portal com informações acessíveis, de fácil compreensão, apresentadas de uma forma dinâmica e que atraia o público a buscá-las nesse ambiente oficial (POWER & SHOOT, 2012). O portal legislativo brasileiro se encaixa nesse perfil, ultrapassando a barreira da simples oferta de informações técnicas.

Os outros portais legislativos apresentam uma variação maior entre os índices. Há um pequeno grupo de e-parlamentos tendo uma postura ativa em seus portais, promovendo informação de qualidade, programas educativos e participativos, tais como e-parlamento do Brasil, do Chile, do Peru e do Canadá. Encontramos uma segunda categoria de portais, que são aqueles que ficaram com índices medianos na maioria das funções, eles podem ser considerados ativos em seus portais, no entanto possuem dificuldades/barreiras/restrições para proporcionar desempenhos melhores nas funcionalidades. Por fim, uma terceira categoria de portais, com baixo desempenho em todas as funções legislativas, com informações sem

qualidade ou sem nenhuma informação, tais como Belize e, com mais intensidade, o de Honduras.

Vimos que alguns poucos órgãos legislativos tiveram desempenho acima da média e que isso está, via de regra, embora este desempenho não esteja associado a fatores relacionados à qualidade do desenvolvimento socioeconômico (tais como IDH e índice de acesso a computadores, por exemplo) e políticos (tais como os subíndices do índice de democracia do *The Economist*). Verificamos, no entanto, que, em torno desse padrão mediano, existe um amplo campo de variação, com algumas casas legislativas apresentando desempenho acima e abaixo de média em relação às variáveis examinadas, que podem servir como parâmetros para a melhoria futura dos programas desses órgãos legislativos.

Com relação aos fatores de natureza socioeconômica encontramos correlações positivas existentes entre IF e inclusão digital, seguida de IDH. Isso indica que fatores contextuais relacionados à qualidade de vida e ao desenvolvimento socioeconômico estão mais associados à melhoria dos portais parlamentares, do que aqueles indicadores meramente quantitativos de crescimento econômico tais como o PIB. No que se refere as variáveis de natureza política, há uma associação positiva moderada entre os índices de desempenho da democracia e o IFP, sendo essa relação mais forte para as funções “tradicionais” dos parlamentos, indicando que pode estar havendo uma reação de parlamentos onde esta função está mais “institucionalizada” para a adoção de inovações democráticas mais arrojadas que impliquem um incremento dos recursos de participação e engajamento dos cidadãos nas atividades parlamentares mais tradicionais, excetuando algumas funções "tradicionais" onde elas são mais fortes. Com efeito, a associação existente entre o índice geral de democracia elaborado pela *The Economist* e os Índices de Funcionalidade dos e-Parlamentos (IFP) é uma correlação positiva, no entanto moderada, assim como as existentes entre as demais analisadas.

Duas hipóteses foram levantadas inicialmente sobre os fatores externos que poderiam influenciar no desempenho das funções dos e-parlamentos, sendo elas de natureza política e de natureza socioeconômica. Consideramos que as duas foram parcialmente confirmadas, tendo em vista que algumas características se mostraram significativas para explicar o desempenho das funções, tais como: inclusão digital, IDH, desempenho da democracia e o índice geral de democracia do *The Economist*.

Isso coloca uma dupla agenda de pesquisa: a) verificar outros indicadores associados a este desempenho, tais como cultura política, índices de confiança, fatores endógenos às casas

legislativas; b) elaborar modelos teóricos mais sofisticados e efetuar estudos qualitativos para mapear os fatores causais associados ao melhor desempenho de cada um dos índices.

Dentro do contexto pandêmico não houve melhoras qualitativas nos portais legislativos, ao contrário do que esperávamos. A expectativa era que as funções de legislação e fiscalização se sobressaíssem nesse período, já que a principal atividade das Casas Legislativas durante o contexto de crise sanitária seria fiscalizar as ações do governo para garantir a transparência em suas respostas e elaborar e aprovar leis para contribuir com os diversos setores afetados. Dessa forma, refutamos a terceira hipótese dessa pesquisa que acreditava que iria acontecer uma mudança substantiva nos portais aumentando a visibilidade das funções de legislação e fiscalização, acompanhando o trabalho off-line dos parlamentos.

Porém é muito interessante observar a dinamização das Casas Legislativas em direção a digitalização de suas atividades. Nesse cenário, os parlamentos adotaram várias estratégias para continuar funcionando, dentre elas destaca-se: i) recesso por algum período; ii) reuniões presenciais, mas restrições; iii) sistema misto, parte do corpo parlamentar presencial e parte online; iv) plenário virtual. Essas estratégias não são excludentes, mas sim complementares, tendo em vista que a mesma Casa Legislativa pode ter adotado todas elas em períodos diferentes e conforme foram avançando no desenvolvimento de ferramentas seguras para auxiliar no trabalho remoto e sessões virtuais.

Não é nosso objetivo alegar que um parlamento é melhor do que o outro por ter aderido ou não às estratégias que envolvem o uso das plataformas digitais, por isso não criamos índices envolvendo o uso das ferramentas da internet pelas Casas Legislativas dos países analisados. Contudo, vale ressaltar o quão valioso foi (e está sendo) poder utilizar plataformas da internet, ter as equipes de TI (Tecnologias da Informação) trabalhando para pensar em ferramentas seguras e desenvolvendo aplicativos, tudo em favor da continuidade do trabalho dos Legislativos, nesse longo período de pandemia do Covid-19. Aprendizado e avanços que poderão ser levados para o momento de normalização, que certamente contribuirá para situações de exceções e urgências.

Grande parte dos parlamentos conseguiu realizar alterações legais para regulamentar a prática e determinar as regras das sessões virtuais. Isso é um passo muito importante rumo a abertura parlamentar, a digitalização dos processos legislativos e também em “ganhos” na dinâmica parlamentar, já que, no futuro, muitas Casas podem continuar realizando sessões virtuais a fim de reduzir gastos, por exemplo (PARLAMERICAS, 2020, f) e também abrir

exceções para representantes participarem das sessões no modo virtual, garantindo o exercício democrático de suas atividades.

Como vimos, aqueles parlamentos que aderiram a estratégia do sistema misto ou plenário virtual, utilizaram as plataformas da internet de diferentes formas: i) alguns concentraram o uso apenas para reuniões de comissões especiais ou emergenciais; ii) outros utilizaram plataformas que permitiam um acesso maior de usuários, possibilitando realizar reuniões com todo o corpo parlamentar e também as comissões; e, por fim, iii) o uso de plataformas aliadas aos aplicativos para, além das reuniões e sessões virtuais, realizar verificação de quórum e votações.

Houve um esforço bem significativo das Casas Legislativas para aderir à última estratégia, do sistema de deliberação remoto, entretanto, encontramos diferenças no nível de sofisticação das ferramentas de país para país. Podemos afirmar que os países com maior informatização dos processos legislativos “largaram” na frente a partir da deflagração da pandemia mundial e a orientação para seguir as medidas restritivas, desenvolvendo ferramentas mais sofisticadas. Sendo assim, a quarta hipótese da pesquisa, que alegava que a informatização dos parlamentos no período anterior a pandemia seria determinante para a rapidez e profundidade das estratégias adotadas frente ao cenário instaurado pela Covid-19, foi confirmada. Podemos mencionar o Congresso Nacional do Brasil, do Chile e a Assembleia Nacional do Equador, como as casas legislativas, cada qual com suas peculiaridades, que regulamentaram, com grande rapidez, o trabalho remoto e as sessões virtuais; uniram o uso de plataformas e aplicativos; e alcançaram a continuidade dos parlamentos por meio das plataformas da internet.

Todos os fatores elencados e sobre os quais os dados que essa tese desenvolveu mostram que há diversas maneiras para os parlamentos inovarem se apropriando do digital para, ao contrário do que julga a percepção corrente em amplos setores da opinião pública e mesmo da literatura especializada, para os quais há uma tendência inexorável ao declínio dos parlamentos, reforçar valores democráticos, aumentando sua eficiência e credibilidade junto aos cidadãos a partir de uma aproximação entre a esfera de representação e a esfera civil. Nesse sentido, os parlamentos modernos estão colocados perante o dilema de ampliarem a digitalização de suas atividades, acompanhando o desenvolvimento da sociedade, ou se verem ultrapassados pelos acontecimentos, tornando-se menos relevantes por serem pouco permeáveis às mudanças e aos reclamos da sociedade e da esfera civil.

REFERÊNCIAS

ALCÂNTARA SÁEZ, M.; GARCÍA MONTERO, M.. ¿Parlamentos abiertos? Análisis comparado de la probidad y transparencia parlamentaria en América Latina. Inter-American Development Bank, 2013.

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.

ANGELI, Alzira E. Accountability e internet numa perspectiva comparada: a atuação digital das Controladorias Públicas na América Latina. Dissertação de Mestrado (Programa de Pós-graduação em Ciência Política-PPGCP), Universidade Federal do Paraná, 2017.

AZEVEDO, M. M. C.. Prática do processo legislativo: jogo parlamentar: luxos de poder e idéias no Congresso: exemplos e momentos comentados. São Paulo: Atlas, 2001.

BALMAS, M. & SHEAFER, T.. Personalization of Politics. The international Encyclopedia of Political Communication. Edited by Gianpietro Mazzoleni, first edition, 2015.

BAQUERO, M.; CASTRO, H. C. de; RANINCHESKI, S. M.. (Des)confiança nas instituições e partidos políticos na constituição de uma democracia inercial no Brasil: o caso das eleições de 2014. Revista Política & Sociedade, Florianópolis, vol. 15, n. 32, 2016.

BARROS, A. T. de; BERNARDES, C. B.; REHBEIN, M.. Brazilian Parliament and digital engagement. The Journal of Legislative Studies, DOI: 10.1080/13572334.2016.1235331. 2016.

BARROS, A. T. de; COSSON, R. J.. Olhares sobre a educação para a democracia: a visão dos educadores que atuam no Congresso Nacional. Pro-Posições, Campinas, SP, vol. 31, 2020.

BERNARDES, C. B. & LESTON-BANDEIRA, C.. Information vs engagement in parliamentary websites – a case study of Brazil and the UK. Revista Sociologia Política, v. 24, n. 59, p. 91-107, 2016.

BEETHAM, D. Parliament and democracy in the twenty-first century: a guide to good practice. Geneva: Switzerland: Inter-Parliamentary Union, 2006.

BUCHSTEIN, Hubertus. Bytes that Bite: The Internet and Deliberative Democracy. Constellations, v. 4, n. 2, 1997. P. 248-263.

BRAGA, S. PERNA, A. The Invisible Side of Political Participation. In: Mehmet Zahid Sobaci (University of Uludag, Turkey). (Org.). E-Parliament and ICT-Based Legislation: Concept, Experiences and Lessons. IGI Global. 237-257. Web. 6 Apr. 2012. doi:10.4018/978-1-61350-329-4.ch014. 1ed.New York: IGI Global, p. 237-257, 2012.

BRAGA, S. S.; MITOZO, I. B.; TADRA, J.. As funções desempenhadas pelos websites parlamentares brasileiros e o papel dos programas educativos. *Educação e Sociedade*, v. 37, p. 793-819, 2016a.

BRAGA, S. S.; MITOZO, I. B.; TADRA, J.. As funções educativas dos e-parlamentos: uma análise longitudinal do caso brasileiro. *Cadernos de pesquisa (Fundação Carlos Chagas. online)*, v. 46, p. 1192-1215, 2016b.

BRESSANELLI, R.; COSSON, R.. Letramento político, juventude e mídias sociais: #EstágioParticipação. *Cadernos da Escola do Legislativo*, vol. 18, n. 29, 2016.

CERVI, E. U.; MASSUCHIN, M. G.. O uso do Twitter nas eleições de 2010: o microblog nas campanhas dos principais candidatos ao Governo do Paraná. *Contemporânea (UFBA. Online)*, v. 9, p. 174-189, 2011.

CHADWICK, A. *Internet Politics: States, Citizens, and New Communication Technologies*. New York, Oxford University Press, 2006.

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. Disponível em: www.cepal.org. Acessado em 12/02/2020.

COLEN, C. M. L.. As covariantes da confiança política na América Latina. *Revista Opinião Pública, Campinas*, vol. 16, n. 1, 2010, p. 1-27.

COLEMAN, S.. Connecting Parliament to the public via the internet: two case studies of online consultations. *Inf. Commun. Soc.* 7, 1-22, 2004.

COLEMAN, Stephen; BLUMLER, Jay. *The internet and democratic citizenship – theory, practice and policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

COSSON, R. J. *Escolas do Legislativo, Escolas de democracia*. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, Centro de documentação e informação, Brasília, 2008.

COSSON, R. J. O Estágio-Visita como Educação para a Democracia: o que se ensina aos jovens brasileiros na Câmara dos Deputados?. *Cadernos Adenauer*, vol. 17, n. 1, p. 165-180.

COSSON, R. J. Parlamento e educação: cursos e lógicas do sistema brasileiro de educação legislativa. *Revista Serv. Público Brasileiro*, 70 (1), p. 125-156, 2019.

COTTA, M.. Parlamento. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G.. *Dicionário de política*. 5. ed. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

DAGNINO, E. (Org.). A disputa pela construção democrática na América Latina. São Paulo: Paz e Terra, 2006. DAHL, R. A.. Poliarquia: participação e oposição. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1º ed, 2005.

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

DUARTE, Diego Arlindo Moura; VIANA, Victoria Abreu; TEIXEIRA, Alexandre E.; FERREIRA, Júnia Aparecida. Sobre a importância da educação política para juventude: O Parlamento Jovem de Minas Gerais. *Revista Interdisciplinar de Extensão*, v. 3, n. 6, 2019.

FALLON, F.; ALLEN, B.; WILLIAMSON, A.. Parliament 2020: visioning the future parliament. *Internacional Comparison: Australia, Canada, Chile and the United Kingdom*. Hansard Society, London, 2011.

FARIA, C. F. S. de. O Parlamento Aberto na Era da Internet: Pode o Povo Colaborar com o Legislativo na Elaboração das Leis? *Biblioteca digital da Câmara dos Deputados*, Brasília, 2012.

FARIA, C.; REHBEIN, M.. Open parliament policy applied to the Brazilian Chamber of Deputies. *The Journal of Legislative Studies*, 2016, pp. 1-21.

FREY, K. Governança eletrônica: experiências de cidades européias e algumas lições para países em desenvolvimento. In: EISENBERG, J.; CEPIK, M. (org.) *Internet e Política: teoria e prática da democracia eletrônica*. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 141 –163, 2002.

FRICK, M.. *Parliaments in the digital age: Exploring Latin America*. Geneva, Switzerland: E-Democracy Centre, 2005.

GASPARDO, M.. O Parlamento e o controle democrático do poder político. *Rev. Fac. Dir. Univ., SP*, v.105, p.769-825, 2010.

GERBAUDO, P. Are digital parties more democratic than traditional parties? Evaluating Podemos and Movimento 5 Stelle's online decision-making platforms. *Party Politics*. 2021;27(4):730-742. doi:10.1177/1354068819884878.

GRAMACHO, W. G.; JÁCOMO, A.. Padrões de uso dos meios de comunicação no Brasil e seu impacto sobre níveis de informações política. *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 9, n. 3, p. 11-36, 2015.

GOMES, W. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. *Revista Fronteiras – estudos midiáticos*, v.2, n.3, p.214-222, 2005.

GOMES, W.; MAIA, Rousiley. Comunicação & democracia: Problemas e perspectivas. São Paulo: Paulus, 2008.

INTER-PARLIAMENTARY UNION. Evaluating parliament: a self-assessment toolkit for parliaments. Geneva, 2008.

INTER-PARLIAMENTARY UNION. Legislating in times of pandemic, 2020a. Disponível em: <https://www.ipu.org/news/voices/2020-05/legislating-in-times-pandemic>. Acessado em: 10/11/2021.

INTER-PARLIAMENTARY UNION. How to run a parliament during a pandemic: Q and A. 2020b. Disponível em: <https://www.ipu.org/news/news-in-brief/2020-04/how-run-parliament-during-pandemic-q-and>. Acessado em: 10/11/2021.

INTER-PARLIAMENTARY UNION. Country compilation of parliamentary responses to the pandemic. 2020c. Disponível em: <https://www.ipu.org/country-compilation-parliamentary-responses-pandemic>. Acessado em: 2021.

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.

KEANE, J. The life and death of democracy. Londres: Simon & Schuster, 2009.

KLIKSBERG, B. O contexto da juventude na América Latina e no Caribe: as grandes interrogações. RAP, Rio de Janeiro, vol. 40, n. 5, p. 909-942, 2006.

LATINOBARÓMETRO. Disponível em: <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>. Acessado em: 10/11/2021.

LESTON-BANDEIRA, C.. The impact of the internet on Parliaments: a legislative studies framework. Parliamentary aff. 60, 255-274, 2007.

LESTON-BANDEIRA, C.. Parliamentary functions portrayed on European parliament's Websites. Revista Sociologia & Política, Curitiba, vol. 17, n. 34, p. 13-27, 2009.

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.

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.. Why symbolic representation frames parliamentary public engagement. *British Journal of Politics*, 2016. DOI: 10.1177/1369148115615029.

LESTON-BANDEIRA, C.; THOMPSON. L.. *Exploring Parliament*. Oxford University Press, USA, 2018.

LÓPEZ, N., Alvarez, M., Donis, G., Landaverde, E., Marquez, B., Osorio, S., & Castillo, G. (2008). *Internet 2.0: Avances de los sitios web de los poderes legislativos de las Américas*. RED-FTiP, 2008.

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. Dotorado em Comunicação y periodismo. Facultad de Ciencias de la Comunicación. Universidad Autónoma de Barcelona. 2012.

MALLOY, J.. The Adaptation of Parliament's Multiple Roles to COVID-19. *Canadian Journal of Political Science*, 53(2), 305-309, 2020. doi:10.1017/S0008423920000426

MANIN, B.. As metamorfoses do governo representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, ano 10, n. 29, p. 5-34, out. 1995.

MANIN, B.. As metamorfoses do governo representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, ano 10, n. 29, p. 5-34, out. 1995. MANIN, B.. A democracia do público reconsiderada. Tradução de Otacílio Nunes. In: *Revista Novos Estudos*, 2013.

MARTINS, L. M.; BARROS, A. T. de. Juventude e educação para a democracia: relatos de egressos do Parlamento Jovem Brasileiro. *Revista Sociologia e Política*, vol. 26, n. 66, p. 49-78, 2018.

MARQUES, F. P. J. A.. *Participação política e internet: meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea, com um estudo de caso do estado brasileiro*. Salvador, 2008. Tese (Doutorado em Comunicação) – Setor de Comunicação e Cultura Contemporânea, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008.

MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro. As interseções entre o processo comunicativo e a deliberação pública. In: *A deliberação pública e suas dimensões sociais e comunicativas: textos fundamentais*. (Organização e tradução) Ângela Cristina Salgueiro Marques. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009.

MEIJER, A.. Understanding modern Transparency. *International Review of Administrative Sciences*, n. 2, vol. 75, 2009, p. 255-269.

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.

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

MITOZO, Isabele B. A utilização de sistemas deliberativos remotos pelas Assembleias Legislativas brasileiras durante a pandemia de Covid-19: características e prospectos. *Ver. Leg. Pr. Curitiba*, n. 4, Ago/2020, p.9-24.

MITOZO, Isabele B. Sistemas Deliberativos Remotos: Como os parlamentos se adaptaram ao distanciamento social e que lições podemos tirar desse processo. In: MEYER, Emilio P. N.; POLIDO, Fabrício B. P.; TRIVELLATO, Márcia C. S. (org.). *Direito, democracia e internet: perspectivas constitucionais e comparadas*. Belo Horizonte: Initia Via, 2021.

MOISÉS, J. Á.; CARNEIRO, G. P.. Democracia, desconfiança política e insatisfação com o regime - o caso do Brasil. *Rev. Opinião Pública*, vol. 14, n. 1, Campinas, 2008.

MORAIS, Jennifer Azambuja de & BAQUERO, Marcello. A internet e a (des)politização dos jovens brasileiros. *Rev. Cadernos de Campo, Araraquara*, n. 25, p. 33-62, 2018.

MORAES, André Franco. Uma visão crítica do direito. *Revista de Informação Legislativa*, ano 32, n. 126, p. 5-8, 2000.

MOTA, R. J. C.; BARROS, A. T. de. Parlamento e educação: cursos e lógicas do sistema brasileiro de educação legislativa. *Revista Servidor Público, Brasília*, 70 (1), p. 125-156, 2019.

MURDEN, A. & CADENASSO, J. Ser jovem na era digital. Uma aproximação aos processos de construção da subjetividade. CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, 2018.

NICOLÁS, M. A.. Internet, parlamentares e contexto off-line: websites parlamentares em contextos constitucionais diferentes. Tese (Doutorado em Sociologia), Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

NITSCHKE, P.; DONGES, P.; SCHADE, H. Political organizations' use of websites and Facebook. <https://doi.org/10.1177/1461444814546451>

NISBET, E. C.; STOYCHEFF, E.; PEARCE, K. E. Internet Use and Democratic Demands: A Multinational, Multilevel Model of Internet Use and Citizen Attitudes About Democracy. *Journal of Communication*, v. 62, n. 2, p. 249-265, 16 abr 2012.

NORRIS, P. (2001). *Digital divide: Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press.

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

OPENING PARLIAMENT. *Declaration of Parliamentary Openness*. 2012. Disponível em: <http://www.openingparliament.org/declaration/>. Acessado em: 2020.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/>. Acessado em: 2021.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. *IRM Regional Snapshot: Nordics*. 2020. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-regional-snapshot-nordics/>. Acessado em: 2021.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. *A guide to Open Government and the Coronavirus: Protecting Participation and Deliberation*. 2020b. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/documents/a-guide-to-open-government-and-the-coronavirus-protecting-participation-and-deliberation/>. Acessado em: 2021.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. *Actions for transparente and accountable digital governance*. 2021. Disponível: <https://www.opengovpartnership.org/actions-for-transparent-and-accountable-digital-governance/>. Acessado em: 2021.

PARLAMERICAS. *Compêndio das ações legislativas e executivas das Américas e do Caribe em resposta ao Covid-19*. Canadá, 2020b.

PARLAMERICAS. *Covid-19: O desafio de adaptar e fortalecer o papel dos parlamentos. Uma análise da perspectiva de Parlamento Aberto*. Canadá, 2020c.

PARLAMERICAS. *Caixa de ferramentas para a transparência legislativa: conceitos, instrumentos de trabalho e boas práticas*. Canadá, 2020d.

PARLAMERICAS. *Organizando sessões parlamentares virtuais*. Canadá, 2020e.

PARLAMERICAS. *Sessões parlamentares virtuais durante a pandemia do Covid-19*. Canadá, 2020f.

PARLAMERICAS. *Organizando sessões parlamentares virtuais no âmbito da pandemia de Covid-19*. Canadá, 2020g.

PARLAMERICAS. *A importância do controle político parlamentar durante a pandemia Covid-19*. Canadá, 2021.

PARLAMERICAS. Disponível em: <http://parlamericas.org/pt/open-parliament/about-opn.aspx>. Acessado em 2022.

PATEMAN, C.. Participação e teoria democrática. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEIXOTO, Tiago Carneiro. Open parliaments: technological enactment in state legislatures. [Tese de Doutorado]. Doutorado em Ciência Política. European University Institute, 2013.

PEIXOTO, Tiago. **Virtual parliaments in Times of Coronavirus: Flattening the Authoritarian Curve?** 2020. Disponível em: <https://democracyspot.net/2020/04/21/virtual-parliaments-in-times-of-coronavirus-flattening-the-authoritarian-curve/>. Acesso em: 10 maio 2020.

PEREIRA, T. I.. Os jovens e a política: contribuições do ensino de ciências sociais para a socialização política. Rev. Pensamento Plural, Pelotas, vol. 8, p. 143-163, 2011.

PERNA, A.. O lado invisível da participação política: gestão da informação dos mecanismos digitais de participação política nos parlamentos da América Latina, com uma análise do caso da Câmara dos Deputados do Brasil. Master theses, Universidade de Brasília, Brasília. Retrieved September 10, 2010, from <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/3904>.

PERNA, A.; BRAGA, S.. The invisible side of political participation: E-participation mechanisms and information management in Latin American parliaments. In: E-Parliament and ICTBased Legislation: Concept, Experiences and Lessons. [S. l.]: IGI Global, 2011. p. 237–257. E-book. Disponível em: <https://doi.org/10.4018/978-1-61350-329-4.ch014>

PITKIN, H. Representação: Palavras, instituições e ideias. Lua Nova, São Paulo, n.67, 2006.

POWER, T. & JAMISON, G.. Desconfiança política na América Latina. Revista Opinião Pública, Campinas, vol. 11, n. 1, 2005, p. 64-93.

POWER, G.; SHOOT, R. A.. La naturaleza cambiante de la representación parlamentaria. Traducción español: AZANZA, K. PNUD & UIP, 2012.

PRZEWORSKI, A.. Crises of Democracy. Cambridge University Press, New York University, 2019.

QUADROS, D. G.. Partido político e propaganda política: A imagem partidária em ação no horário gratuito (HGPE) nas eleições de 2000, 2004 e 2008 para prefeito de Curitiba. 2012. Tese (Doutorado em Sociologia) - Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

RIBEIRO, G. W.. Funcionamento do poder legislativo municipal. Secretaria Especial de Editoração e Publicações, Brasília: Senado Federal, 2012.

ROCHA, L. C.. Os partidos políticos na rede: ação política virtual das instituições partidárias brasileiras. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

ROCHA, L. C. da. Partidos digitais na América Latina: estratégias de ação política digital nos sistemas partidários latino-americanos. Tese (Doutorado em Ciência Política), Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019.

RODRIGUES, M. R.; BERNARDES, C. B; BARROS, A. T. de. Estratégias de uso da internet pelos senadores brasileiros: uma avaliação dos sites mantidos por parlamentares. In: Anais 37º Encontro da ANPOCS, 2013.

ROMANELLI, M. Designing e-Sustainable Parliaments. In: Empowering Organizations. Springer International Publishing, p. 29-38, 2016.

SAMPAIO, R. C.. Participação política e os potenciais democráticos da internet. Revista Debates, v.4, n. 1, 2010.

SAMPAIO, R. C.; MITOZO, I. B.. Democracia digital e o processo de abertura dos parlamentos. In: MOREIRA, B. M.; BERNARDES JÚNIOR, J. A.. A elaboração legislativa em perspectiva crítica. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Escola do Legislativo, Núcleo de Estudos e Pesquisas, 2020.

SCHUMPETER, J.. Capitalismo, socialismo e democracia. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SILVA, Michel Carvalho da. A página do Senado Federal no Facebook: a relação entre comunicação institucional e promoção de cidadania. Associação Brasileira de Pesquisadores de Comunicação Organizacional e de Relações Públicas (Abrapcorp). XIII Congresso Brasileiro Científico de Comunicação Organizacional e de Relações Públicas, São Paulo, maio de 2019.

TADRA, J. R.. As funções desempenhadas pelos Websites legislativos brasileiros e o papel educativo dos parlamentares. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

UNITED NATIONS. The Millennium Development Goals Report. New York, 2008.

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

URBINATI, N.. Crise e metamorfoses da democracia. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 28, n. 82, 2013, p. 5-16.

VASCONCELOS, C. A formação da cultura política dos jovens: a influência das redes sociais em contextos socioeconômicos desiguais. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Porto Alegre, 2019.

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

VIEIRA, F. A.. Parlamentares e internet: uma análise comparada do perfil de uso das tecnologias digitais por deputados federais e senadores do Brasil, Chile e Uruguai. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017.

VIEIRA, F. A.; NOTTI, P. H. S.; SILVA, F. W. O.; PERNA, A. S.. As funções desempenhadas pelas websites parlamentares da América do Sul e o papel dos programas educativos e participativos. Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política - Compolítica. 8º Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política, Distrito Federal, 2019.

WELP, Y. & MARZUCA, A.. Presencia de partidos políticos y diputados en internet en Argentina, Paraguay y Uruguay. *Revista Perfiles Latinoamericanos*, vol. 24, n. 47, 2016, p. 199-224.

WILLIAMSON, Andy. How are parliaments responding to the coronavirus pandemic? *Hansard Society Blog*, 2020. Disponível em: <https://www.hansardsociety.org.uk/blog/how-are-parliaments-responding-to-the-coronavirus-pandemic?>. Acesso em: 15 abr. 2020.

WORLD E-PARLIAMENT REPORT. Genebra: União Inter-Parlamentar, 2020.

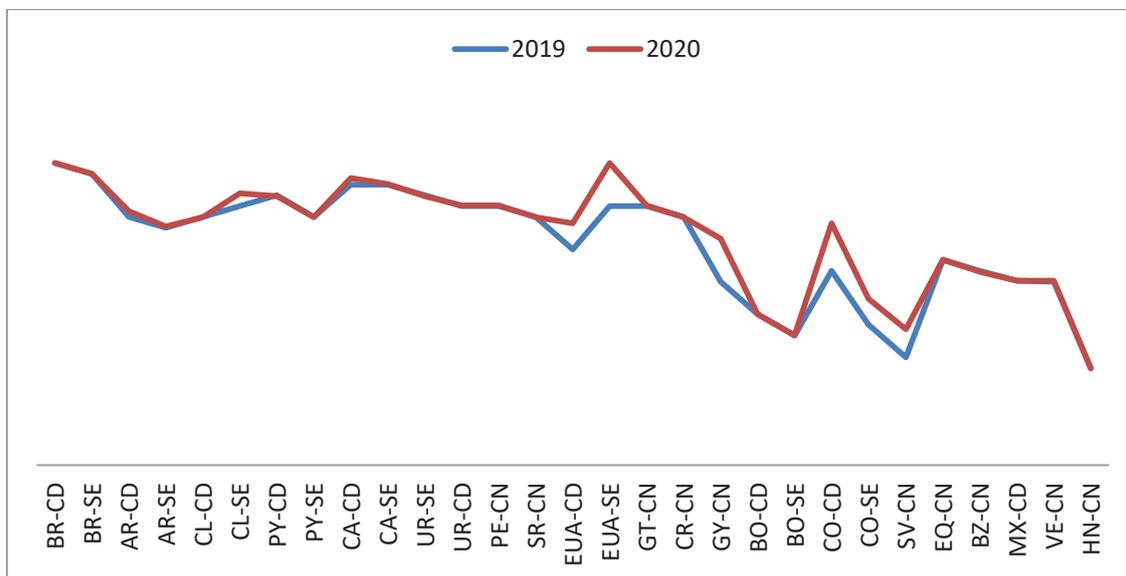
WORLD E-PARLIAMENT REPORT. Informe mundial de 2020 sobre o parlamento eletrônico. Inter-Parliamentary Union, 2021. Disponível em: <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2021-07/world-e-parliament-report-2020>. Acessado em: 10/11/2021.

WORLD VALUES SURVEY. Disponível em: <https://www.worldvaluessurvey.org/wvs.jsp>. Acessado em: 10/11/2021.

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, 2004, p. 70-95.

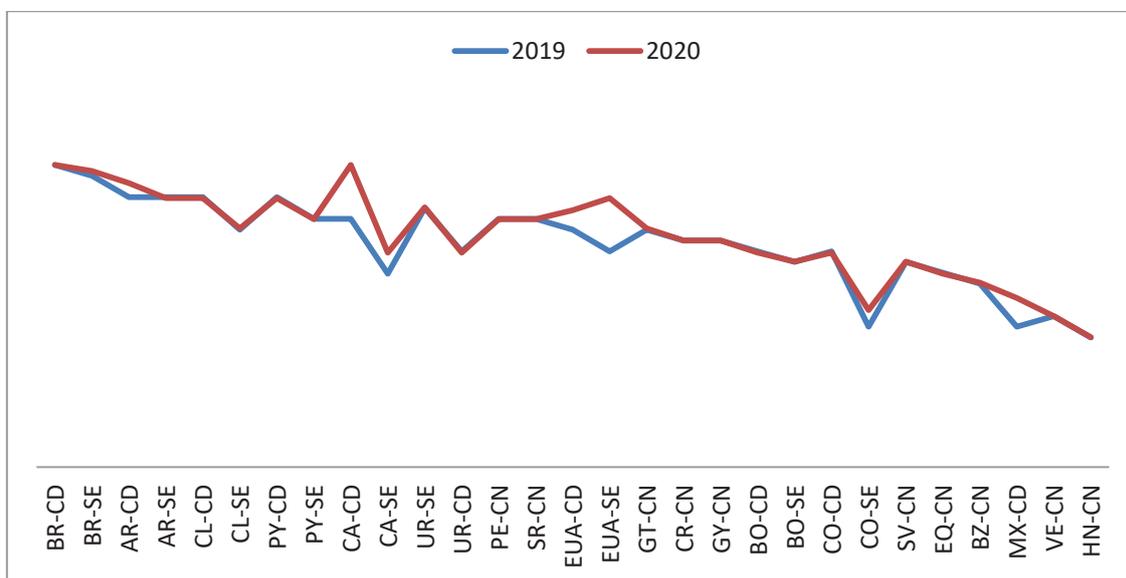
ANEXOS

ANEXO 1 – DESEMPENHO DA FUNÇÃO LEGISLAÇÃO (2019-2020)



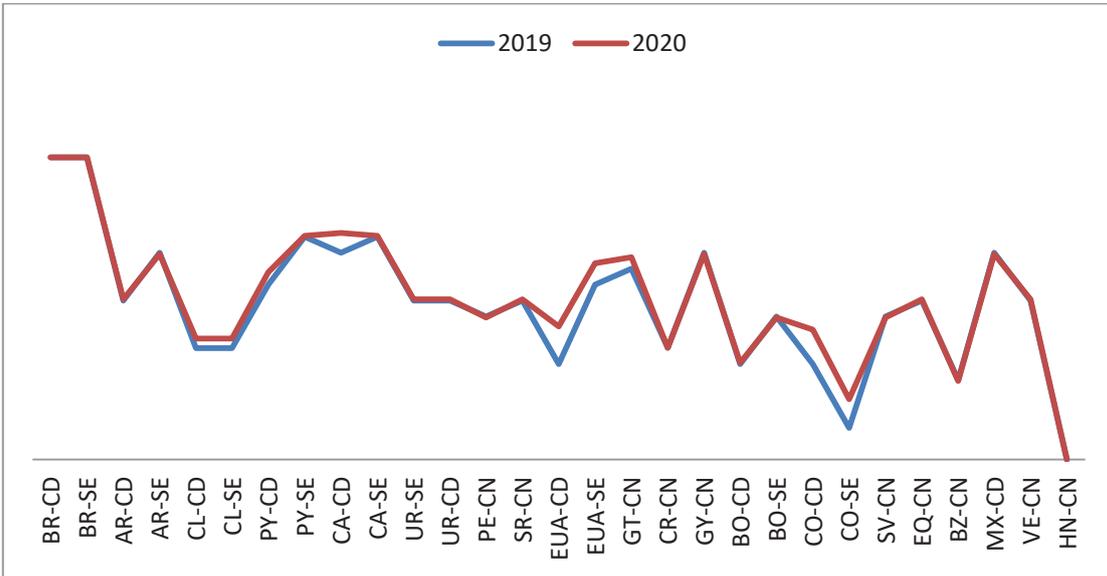
Fonte: Elaboração própria.

ANEXO 2 – DESEMPENHO DA FUNÇÃO LEGITIMAÇÃO (2019-2020)



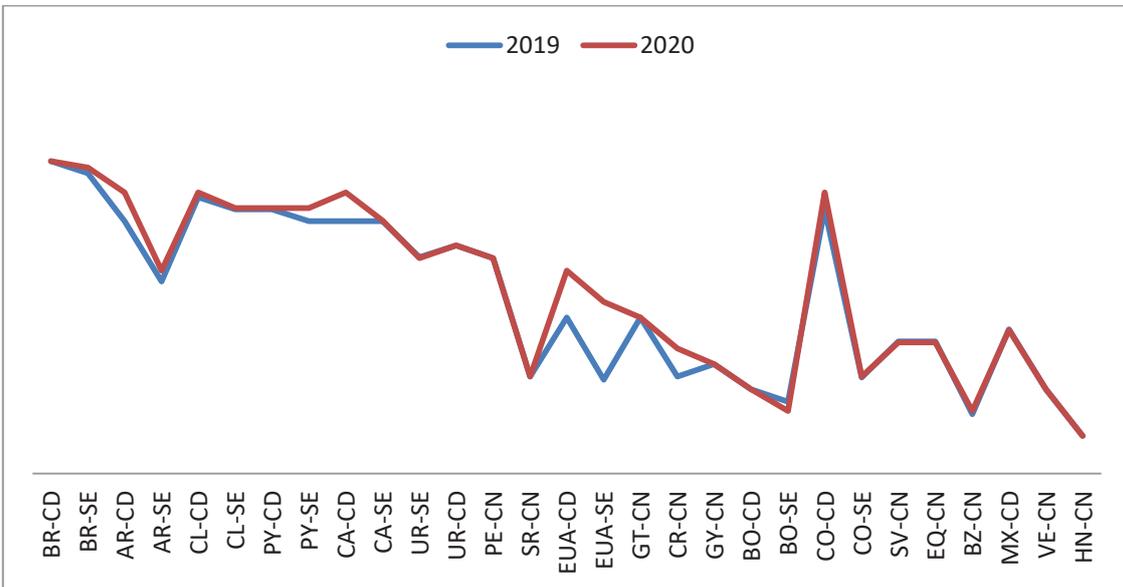
Fonte: Elaboração própria.

ANEXO 3 – DESEMPENHO DA FUNÇÃO REPRESENTAÇÃO (2019-2020)



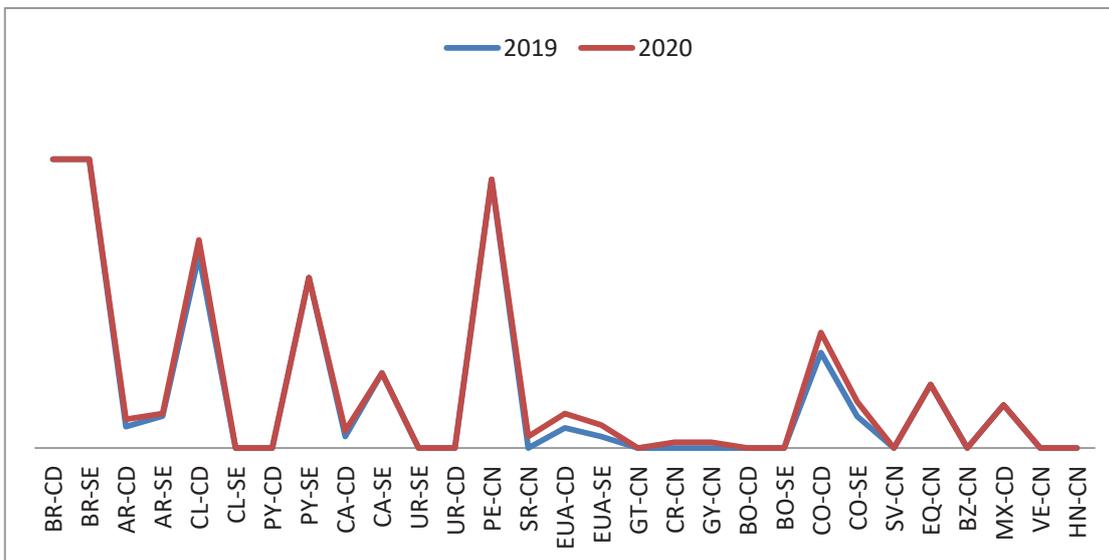
Fonte: Elaboração própria.

ANEXO 4 – DESEMPENHO DA FUNÇÃO FISCALIZAÇÃO (2019-2020)



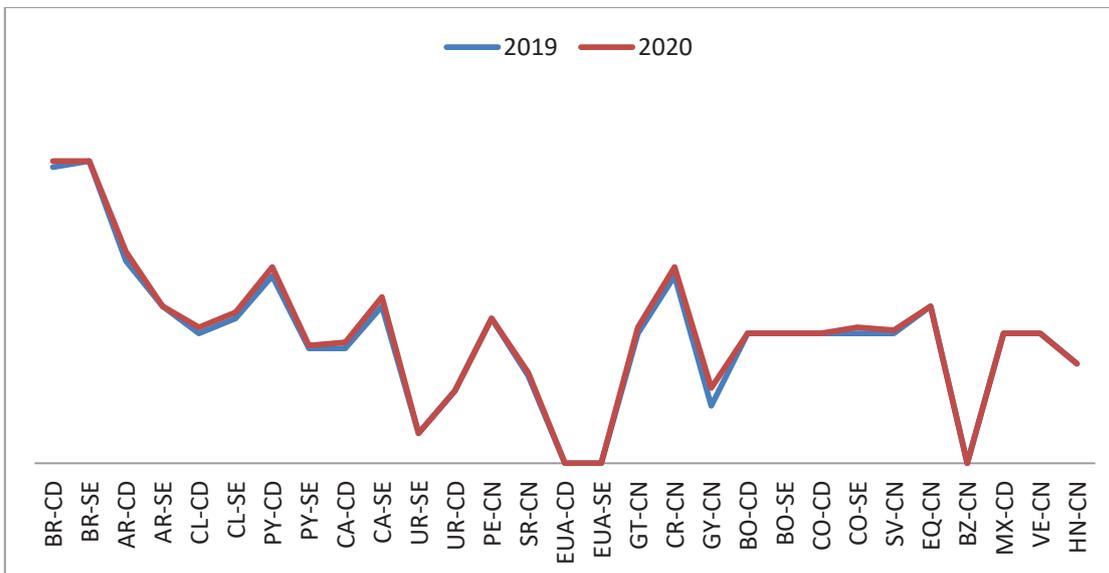
Fonte: Elaboração própria.

ANEXO 5 – DESEMPENHO DA FUNÇÃO EDUCAÇÃO (2019-2020)



Fonte: Elaboração própria.

ANEXO 6 – DESEMPENHO DA FUNÇÃO PARTICIPAÇÃO (2019-2020)



Fonte: Elaboração própria.