

Parlamento Digital Conceitos e Práticas

Organizadores

Cristiane Brum Bernardes

Isabele Mitozo

Sérgio Braga

Sivaldo Pereira da Silva

EDITORA



UnB



Universidade de Brasília

Reitora : Márcia Abrahão Moura
Vice-Reitor : Enrique Huelva

EDITORA



UnB

Diretora : Germana Henriques Pereira

Conselho editorial : Germana Henriques Pereira (Presidente)
Ana Flávia Magalhães Pinto
Andrey Rosenthal Schlee
César Lignelli
Fernando César Lima Leite
Gabriela Neves Delgado
Guilherme Sales Soares de Azevedo Melo
Liliane de Almeida Maia
Mônica Celeida Rabelo Nogueira
Roberto Brandão Cavalcanti
Sely Maria de Souza Costa

Parlamento Digital

Conceitos e Práticas

Organizadores

Cristiane Brum Bernardes

Isabele Mitozo

Sérgio Braga

Sivaldo Pereira da Silva

EDITORA



UnB

Coordenadora de produção editorial
Assistente editorial
Revisão
Projeto gráfico e diagramação

Equipe editorial

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

© 2021 Editora Universidade de Brasília

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

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

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

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

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

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

CDU 328

Sumário

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

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

Parte III

Processo Legislativo online e Políticas Públicas

Capítulo 12

Para além da Deliberação e do Engajamento: O Papel dos e-Parlamentos na Fiscalização e no Monitoramento de Políticas Públicas¹

Andrea Perna

Nelson Gomes dos Santos Filho

Sérgio Braga

1 Introdução: O campo de estudos sobre e-Parlamentos e o monitoramento das políticas públicas

Em seu artigo sobre os novos desafios colocados ao estudo da e-Democracia em uma era de “exuberância informacional”, causada pela disseminação generalizada de ferramentas digitais mais colaborativas, Andrew Chadwick aponta diversas limitações que um enfoque excessivamente centrado nas potencialidades das tecnologias digitais para promoverem a deliberação pública pode causar à análise de experiências de democracia e de governança digital (CHADWICK, 2007). Com efeito, embora já exista uma ampla literatura analisando como as plataformas digitais dos parlamentos podem estimular experiências de engajamento e deliberação nos órgãos legislativos, um resultado frequente destes estudos é o de que, embora as plataformas digitais criadas pelos e-parlamentos possam até ampliar a participação, aumentar o engajamento do público e criar espaços de deliberação para os diferentes atores políticos, elas têm tido até aqui pouca influência efetiva no processo de elaboração e

¹ Uma primeira versão deste capítulo foi apresentada no II Seminário do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital (INCT.DD) realizado na UFBA entre os dias 3 e 4 de outubro de 2019. Agradecemos imensamente as observações críticas ao texto então apresentado pelos participantes. Procuramos melhorá-lo a partir dos debates realizado durante o evento. Entretanto, eventuais erros remanescentes são de nossa responsabilidade.

monitoramento das políticas públicas implementadas pelos diferentes governos (MARQUES; MIOLA, 2007; MARQUES, 2008; PERNA; BRAGA, 2012; MENDONÇA; AMARAL, 2014; MENDONÇA; FREITAS; OLIVEIRA, 2014; BRAGATTO; SAMPAIO; NICOLÁS, 2015).

Por outro lado, diversos autores têm apontado os crescentes potenciais das plataformas digitais para aumentar a qualidade da governança nos processos de elaboração e implementação de políticas públicas, especialmente daqueles que se dão no âmbito das interações entre os poderes Executivo e Legislativo. Hellen Margetts, por exemplo, em seus vários trabalhos dedicados a examinar os impactos das tecnologias digitais no processo de elaboração de políticas públicas, afirma que tais tecnologias podem contribuir para aumentar os potenciais de inovação, confiança, transparência e equidade nas várias fases deste processo, ampliando a capacidade de monitoramento institucional e o controle dos cidadãos sobre ele (MARGETTS, 2009; MARGETTS *et al.*, 2017). Outros autores apontam os potenciais de criação e aproveitamento de inteligência coletiva nas várias etapas do ciclo de políticas públicas (MAGRO, 2012; FREITAS, 2016; FREITAS; TEIXEIRA, 2019).

O objetivo deste texto é, a partir de uma reflexão mais geral sobre o papel dos e-parlamentos na fiscalização das políticas governamentais e no desempenho da função fiscalizadora dos órgãos parlamentares, realizar dois estudos de caso sobre como as plataformas digitais dos órgãos legislativos podem dinamizar o papel fiscalizador dos e-parlamentos sobre o processo de elaboração de políticas públicas em diferentes níveis de governo. Nesse sentido, procuramos analisar as experiências do programa *Políticas públicas a seu alcance* (da Assembleia Legislativa de Minas Gerais) e do *Observatório Legislativo da Intervenção Federal na Segurança Pública do Rio de Janeiro* (da Câmara dos Deputados), procurando examinar como estes programas foram utilizados para dinamizar as funções fiscalizadoras do parlamento e para monitorar políticas governamentais implementadas em diferentes esferas de governo nas diferentes etapas do ciclo de implementação de políticas públicas. Complementarmente, procuraremos indicar de forma breve alguns dos desafios colocados à implementação de tais programas pelos gestores dessas casas legislativas.

Nesse contexto, uma contribuição importante da literatura mais recente sobre e-parlamentos foi demonstrar que, além de suas funções legislativa e representativa propriamente ditas, os órgãos parlamentares desempenham uma série de outras funções que podem ser dinamizadas por meio do uso das tecnologias digitais e, em particular, da internet. Dentro desse quadro, destacamos alguns trabalhos recentes que buscam analisar de uma perspectiva mais ampla o fenômeno das funções desempenhadas pelos e-parlamentos e de seus portais, destacando sua função fiscalizatória e participação no processo de elaboração de políticas públicas (LESTON-BANDEIRA; THOMPSON, 2018).

No entanto, embora a análise dos potenciais dos *Websites* Parlamentares (WPs) e das plataformas digitais dos e-parlamentos de uma maneira geral para promoverem um maior enraizamento dos órgãos legislativos na opinião pública tenha recebido a atenção de diversos analistas que buscaram realizar estudos mais abrangentes e sistemáticos sobre o assunto, são poucos os trabalhos que buscam refletir sobre como os e-parlamentos usam as tecnologias digitais para criar mecanismos internos de controle e fiscalização das políticas públicas implementadas por outros órgãos governamentais, especialmente do Executivo, e de promover o monitoramento sistemático de tais *policies* através de ferramentas ou plataformas digitais.

A partir dessas considerações podemos definir a **função de fiscalização** como aquela que se refere ao exercício do papel de supervisão do parlamento sobre as atividades do governo ou “*accountability* horizontal” (O’DONNELL, 1998) do Executivo através de vários instrumentos, tais como questões escritas, requerimentos de informação, comissões de inquérito etc., dentre os quais podemos destacar o monitoramento sistemático de políticas públicas formuladas e implementadas pelos órgãos executivos. Em seu estudo sobre os e-parlamentos europeus, Leston-Bandeira (2009) inclui no desempenho desta função diversas ferramentas e procedimentos de controle do Executivo existentes nos sistemas de governo parlamentaristas europeus, tais como as questões orais e interpelações elaboradas pelos membros do parlamento, indicações dos deputados, relatórios dos trabalhos de Comissões de Inquérito e outras comissões. Braga, Mitozo e Tadra (2016), por sua vez, introduzem uma modificação no sentido de adaptar as variáveis utilizadas nos estudos dos

países europeus para o caso dos sistemas de governo presidencialistas brasileiros, inclusive nas esferas subnacionais de governo. Isso se deve ao fato de que, no Brasil, ao contrário da maioria dos países parlamentaristas europeus, vigora um sistema de governo presidencialista, inclusive em escala subnacional, também denominado por vários autores de “presidencialismo de coalizão” (SANTOS, 2001). Sendo assim, enquanto nos sistemas parlamentaristas europeus as questões (*questions*) ou interpelações (*interpelations*), orais e escritas, são ferramentas regulares utilizadas pelos representantes para fiscalizar e supervisionar os membros do gabinete, que periodicamente comparecem a tais comissões para sustentar seus pontos de vista (LESTON-BANDEIRA; THOMPSON, 2018), em sistemas de governo presidencialistas, como o brasileiro e de outros países latino-americanos, o mesmo não ocorre com tanta frequência. Nesses sistemas de governo, as comissões legislativas, especialmente a CCJ/Comissão de Constituição e Justiça, e as CFs/Comissões de Finanças, têm como papel fundamental organizar o próprio processo legislativo, formulando pareceres para diversas proposições dos parlamentares e efetuando a análise prévia da constitucionalidade e viabilidade técnica dos projetos. Por essa razão, muitos autores têm apontado o déficit de ferramentas de “controle horizontal” eficazes dos parlamentos sobre o Executivo nestes sistemas políticos, embora tenham sido observadas várias iniciativas importantes no período recente (LLANOS; MUSTAPIC, 2005).

Isto posto, desde o início dos estudos sobre e-parlamentos, diversos autores têm observado que as NTICs podem aumentar significativamente a capacidade de fiscalização do Legislativo sobre outros órgãos, aumentando o potencial de controle e monitoramento dos parlamentos sobre as atividades governamentais. Alguns analistas chegam mesmo a defender a tese de que o desempenho dessa função é a grande potencialidade gerada pelos impactos das tecnologias digitais nos e-parlamentos (OLASSINA, 2014). Também nestes casos os e-parlamentos aumentaram grandemente as possibilidades de exercício de uma cidadania ativa pelos cidadãos aos disponibilizar informações sobre a tramitação legal e o processo de formulação de diversas políticas públicas que são objeto de debates no parlamento. Entretanto, embora experiências pioneiras e inovadoras tenham sido observadas no desempenho dessa função pelos e-parlamentos, diversos obstáculos têm sido encontrados, especialmente quanto à pouca disponibilidade

de informações sobre os trabalhos das comissões permanentes e provisórias, com falta de dados sobre sua composição, filiação partidária de seus membros, e ausência disponibilização acessível dos relatórios e dos demais resultados dos trabalhos das comissões e órgãos afins (PEIXOTO, 2013).

No campo específico do estudo de políticas públicas, o interesse pelo tema de avaliação e monitoramento vem crescendo ao longo da última década, o que pode ser evidenciado pelo aumento do número de trabalhos, bem como de organizações públicas e da sociedade civil voltadas para o tema. Costa e Castanhar (2003, p.972) assumem como conceito de avaliação o

[...] exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, finalizado ou em curso, que contemple o seu desempenho, implementação e resultados, com vistas à determinação de sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e relevância de seus objetivos.

No mesmo sentido, Garcia (2001) entende avaliação como uma “operação na qual é julgado o valor de uma iniciativa organizacional, a partir de um quadro referencial ou padrão comparativo previamente definido”.

A avaliação, em síntese, trata da análise de uma política pública ou programa, em termos de variáveis como eficiência, efetividade e sustentabilidade, de modo a aferir se as expectativas iniciais foram atendidas. É o esforço de compreender se as ações desenvolvidas atingem o resultado esperado, e com qual nível de esforço. Segundo Schneider (2010), a avaliação em essência busca responder a uma questão: a política pública está funcionando?

Nesse sentido, as casas legislativas têm um papel fundamental no desenvolvimento de ferramentas de monitoramento “horizontal” das políticas públicas, posto que fiscalizar as ações do Poder Executivo é uma atribuição típica dos parlamentos. No caso do Brasil, essa é uma atribuição instituída tanto pela Constituição Federal quanto pelas constituições estaduais.

Contudo, o Legislativo brasileiro parece ainda carecer da construção de capacidades institucionais que lhe permitam ir além da função legislativa e da fiscalização financeira (LLANOS; MUSTAPIC, 2005; ANASTASIA; INÁCIO; SANTOS, 2011). Tais capacidades devem incluir, dentre outros

aspectos, desenvolvimento de plataformas digitais que apresentem à sociedade, de forma transparente, dados a respeito da avaliação de políticas públicas.

Dentro desse contexto, cabe perguntar: como as casas legislativas brasileiras têm usado suas plataformas digitais para apresentar resultados relativos às suas produções em avaliação de políticas públicas? Elas têm utilizado estes recursos digitais para monitorar as políticas governamentais, exercendo por intermédio destas plataformas sua função fiscalizatória neste aspecto específico?

Para responder a essas questões, realizou-se um estudo de caso exploratório analisando duas experiências entendidas como relevantes no que se refere aos mecanismos de fiscalização de políticas públicas e de atos do Poder Executivo: os programas hospedados nos *websites* da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (“Programa Políticas Públicas a seu Alcance”) e da Câmara dos Deputados (“Observatório Legislativo da Intervenção Federal na Segurança Pública do Rio de Janeiro”). A análise dos *websites* foi complementada por entrevistas com os coordenadores das iniciativas nos respectivos parlamentos. Neste artigo, apresentamos resultados parciais desta pesquisa, a fim de verificar a validade das proposições mais gerais da literatura sobre os potenciais das tecnologias digitais na melhoria do desempenho da função fiscalizatória do parlamento.

A escolha dessas instituições parlamentares partiu da constatação de que ambas explicitaram em seus direcionamentos estratégicos o desejo de fortalecer a função de fiscalização, parte essencial da missão constitucional do Poder Legislativo.

O texto está organizado da seguinte forma: a seção seguinte discute as possibilidades dos e-parlamentos no desenvolvimento da avaliação de políticas públicas, como parte do exercício de suas funções fiscalizadoras. Mais adiante, são mostrados os resultados obtidos da análise das duas experiências aqui estudadas. Por fim, apresentam-se algumas reflexões a respeito das constatações feitas.

2 Monitoramento de políticas públicas e e-Parlamentos

Segundo Secchi (2010), pode-se entender política pública como “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”. O autor destaca como elementos fundamentais de uma política pública a intencionalidade pública e a resposta a um problema de interesse coletivo.

Saliente-se, contudo, que a literatura da área não é convergente ao apresentar conceitos sobre política pública. Souza (2006) nos diz que:

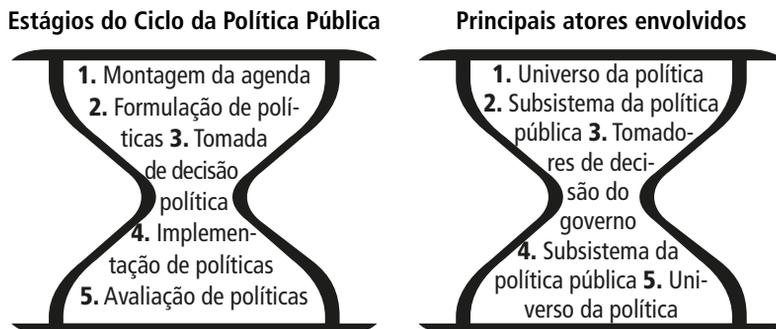
Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Lasswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o que, por que e que diferença faz (SOUZA, 2006, p. 24).

O conceito de Lasswell é particularmente importante para o presente estudo, porque destaca a dimensão política que envolve as ações do Estado. Para além de ser uma ação governamental voltada para a solução de um problema, uma política pública reflete uma tomada de decisão que se dá numa arena política e coletiva, onde partes interessadas argumentam sobre a importância e o direcionamento da ação e tentam influenciar para que a decisão lhes seja a mais benéfica possível. E é justamente por isso que o parlamento tem papel relevante nessa definição.

A importância do papel do parlamento fica ainda mais evidente quando se utiliza a abordagem do ciclo de políticas públicas. Essa abordagem, apesar das críticas que sofre, é válida no sentido de mostrar de forma didática o ciclo de vida de uma política pública, do seu surgimento a sua extinção².

Dentre as diversas versões existentes, decidiu-se adotar aqui uma das mais utilizadas, a de Howlett e Ramesh (2013), mostrada na figura 1, a seguir:

² Para um estudo dos mecanismos de controle “vertical” (ou seja, efetuado pelos cidadãos e organizações da sociedade civil) sobre as diferentes etapas do ciclo de políticas públicas, bem como de seu papel no processo de criação de inteligência coletiva que acompanha cada uma destas etapas, cf. o texto clássico de Beth Noveck neste livro.

Figura 1: Ciclo de Políticas Públicas

Fonte: Howlett e Ramesh (2013, p.16).

Conforme os autores, na etapa de montagem da agenda, os problemas públicos chegam à atenção dos governos e passam a ser possíveis alvos de políticas públicas; a etapa de formulação de políticas diz respeito ao desenho de propostas de solução para esses problemas. Desenhadas as possibilidades de ação, a etapa seguinte diz respeito à tomada de decisão acerca de qual dessas será efetivamente adotada e implementada. A fase de implementação, como o nome já traduz, diz respeito à adoção das ações necessárias à transformação da alternativa escolhida em resultados concretos. Por fim, ainda segundo os autores, a etapa de avaliação se refere aos “processos pelos quais tanto os atores estatais quanto os sociais monitoram os resultados das políticas, podendo resultar daí uma reconceituação dos problemas e das soluções político-administrativas” (HOWLETT; RAMESH, 2013).

Note-se ainda na figura 1 que os autores identificam os atores que, em tese, participam de cada uma das etapas elencadas. Aplicando-se isso ao caso brasileiro, tem-se que, apesar da força concedida ao Poder Executivo, o Legislativo tem ampla participação nas diversas etapas deste ciclo. Na etapa de montagem da agenda, o Legislativo funciona como importante caixa de ressonância dos problemas sociais, cabendo-lhe inclusive a iniciativa de proposições legislativas direcionadas a estes, o que já envolve a etapa de formulação das políticas públicas. Por sua vez, a etapa de tomada de decisão ocorre em grande parte no parlamento, por meio da análise e deliberação sobre proposições legislativas, as quais formalizam políticas públicas.

A etapa de implementação, pela sua natureza, cabe essencialmente ao Executivo, e é considerada por muitos analistas como o momento mais importante do ciclo. Ainda assim, nessa etapa o Legislativo tem papel relevante na avaliação e no monitoramento da política pública, que deve começar desde as primeiras ações implementadoras do Executivo a fim de auxiliar na verificação de se o Executivo está cumprindo as metas formuladas nas fases anteriores. Por fim, a etapa de avaliação também deve ter forte participação do Legislativo, analisando se foram atingidos os objetivos e metas pretendidos pela política pública em questão. Em termos de avaliação, deve-se destacar que essas participações do Legislativo são, em essência, avaliações de política pública, realizada em diversos momentos.

Para deixar essa ideia mais clara, é preciso inserir aqui uma breve discussão sobre classificação de políticas públicas. A literatura sobre avaliação e monitoramento de políticas públicas apresenta diversas possibilidades de classificação, que variam de acordo com a variável considerada. Tomando-se a variável “momento da avaliação”, temos avaliações *ex ante* e *ex post* (RAMOS; SCHABBACH, 2012). Avaliações *ex ante* são aquelas realizadas antes do começo de um programa, com o objetivo de dar suporte à decisão de implementá-lo ou não, e ordenar os projetos conforme sua eficiência para alcançar os objetivos pretendidos. As avaliações *ex post* são realizadas durante a execução de um programa ou ao seu final, quando as decisões passam a se basear nos resultados alcançados: se o programa está em execução, é o caso de se avaliar a sua continuidade; se o programa está concluído, avalia-se a pertinência da sua replicação.

Voltando, então, ao papel do Legislativo no ciclo de políticas públicas, note-se que nas etapas de formulação de políticas e de tomada de decisão, a avaliação *ex ante*, voltada para a análise técnica das alternativas existentes, é fundamental para uma tomada de decisão mais adequada. Do mesmo modo, avaliações *ex post*, destinadas ao acompanhamento da implementação da política e a posterior verificação dos seus resultados, também são essenciais para confirmação da aderência das ações de implementação às decisões tomadas politicamente, bem como para a identificação do grau de alcance dos objetivos pretendidos inicialmente.

Apesar da importância da função de fiscalização no Legislativo, esta parece estar subdimensionada nos parlamentos em geral, o que pode ser percebido na análise dos *websites* parlamentares, inclusive em escala subnacional (BRAGA; MITOZO; TADRA, 2016). Leston-Bandeira (2009), por exemplo, analisando o conteúdo de *websites* parlamentares na Europa com o objetivo de identificar as funções parlamentares retratadas nestes, constatou que a função Legislativa ocupa lugar de destaque, o que parece indicar um entendimento comum de que isso é o que precisa ser mostrado à sociedade, porque é isso que ela espera de um parlamento. Vieira *et al.* (2019), ao estudarem as funções exercidas pelos parlamentos nacionais sul-americanos e sua correlação com as práticas digitais, concluem pelo baixo desempenho da função de fiscalização em comparação com os portais legislativos europeus. Embora a média da Câmara dos Deputados tenha atingido índice elevado em relação à função de fiscalização, sugere-se um aprofundamento das informações sobre tais mecanismos de fiscalização.

Isto posto, podemos analisar com mais detalhe alguns casos de exercício do papel de monitoramento de políticas públicas pelos e-parlamentos que produziram resultados nos últimos anos. Sublinhe-se que, conforme dissemos antes, procuraremos enfatizar a dimensão horizontal do monitoramento de políticas públicas pelos e-parlamentos e nas várias fases do ciclo. Assim, a novidade dos casos abaixo examinados é apresentar de forma concentrada, e dentro das instituições políticas, informações sobre o desempenho das políticas nos diversos estágios do processo decisório ou de elaboração de políticas públicas, dentro da perspectiva do “controle horizontal”, ou seja, da instituição parlamentar sobre os órgãos governamentais. Ao contrário das iniciativas examinadas por Noveck em seu capítulo neste livro, por exemplo, em que se enfatiza o “controle social” ou vertical dos atores da sociedade civil sobre o processo legislativo, e em que se faz uma intervenção fragmentada em cada etapa do processo de elaboração de políticas públicas, neste texto buscaremos examinar duas experiências de “controle horizontal” que incidem simultaneamente sobre diversas etapas do ciclo.

A metodologia que utilizaremos será o estudo de caso, comparando as duas experiências a partir das seguintes variáveis: a) período de funcionamento

da experiência; b) fases ou etapas do ciclo de políticas públicas monitoradas pela atividade; c) resultados mais importantes produzidos por cada experiência; d) impactos mais amplos das experiências visando a sua replicação em outros contextos.

3 O programa “Políticas Públicas ao seu Alcance”, da Assembleia Legislativa de Minas Gerais – ALMG

No Brasil, o programa “*Políticas Públicas ao seu Alcance*” é referência no exercício da função de fiscalização das ações do Estado, valendo-se do *website* parlamentar como a principal ferramenta para prover informações qualificadas sobre cada política pública, facilitar o monitoramento de sua execução e disseminar os resultados da ação fiscalizatória.³

A concepção do portal de políticas públicas teve início há cerca de uma década, por ocasião da formulação do plano estratégico da Assembleia para o período de 2010 a 2020 (ALMG, 2010). Segundo informações coletadas junto aos gestores da Casa, havia uma clara percepção de que a função de fiscalização era a menos ativa no Parlamento (LARA, 2016). As primeiras reflexões feitas pelo corpo técnico trilharam o caminho que vem sendo perseguido ao longo de uma década de vigência do direcionamento estratégico. Naquele momento, em 2010, os principais questionamentos debatidos pela equipe técnica foram: a) qual o papel da Assembleia em relação às políticas públicas do estado de Minas Gerais? b) qual a capacidade institucional e informacional da Assembleia para atuar no processo de fiscalização? (ALMG, 2010).

Da resposta a essas questões, surgiu, primeiramente, a necessidade de entender o que abarcaria um ciclo de políticas públicas e quando o Legislativo deveria estar inserido:

O ciclo de uma política pública envolve várias etapas, não necessariamente sequenciais e obrigatórias, que se retroalimentam de forma contínua. Essas etapas começam com a identificação de um problema social e sua inclusão na agenda pública, passam

3 Disponível em: <https://politicaspUBLICAS.almg.gov.br/>. Acesso em fevereiro de 2020

pela formulação, escolha e implementação de alternativas de solução, e se completam com o monitoramento e avaliação dos resultados obtidos. O Poder Legislativo participa da formação de políticas públicas, seja contribuindo para a identificação de problemas públicos, intervindo na formação da agenda, atuando na busca e escolha de soluções, por meio do processo legislativo, bem como monitorando a execução e avaliando os resultados. Mais que isso, cabe ao Parlamento a importante tarefa de ser o espaço de articulação e participação da sociedade nesse processo⁴.

Percebemos, assim, que a visão acima explicitada do ciclo de políticas públicas estava subjacente ao diagnóstico elaborado pelos gestores da ALMG sobre o papel da instituição no exercício de sua função fiscalizatória. Dentro desse contexto, são duas as dimensões a serem exploradas: fiscalizar a execução do orçamento de determinada política pública e buscar entender se a escolha foi a mais adequada, ou seja, debater se o que foi pensado como alternativa de solução para aquela questão social está sendo efetivo para a sociedade.

Sublinhe-se que estas ideias centrais de **ciclo** e **monitoramento** de políticas públicas são incorporadas pelo próprio site do programa, como pode ser visto pela figura abaixo:

Figura 2: Monitoramento do Ciclo de Políticas Públicas (ALMG)



Fonte: ALMG.

⁴ Disponível em: <https://politicaspUBLICAS.almg.gov.br/sobre/index.html>. Acesso em agosto de 2019

A partir desta esquematização, a ALMG propõe-se a atuar em todas as etapas do ciclo de políticas públicas da seguinte forma:

Identificação de um problema e sua inclusão na agenda pública: realização de audiências públicas e debates públicos, no âmbito das comissões; realização de eventos institucionais — ciclo de debates, fórum técnico e seminário legislativo — para discutir temas de interesse e oferecer propostas para a atuação do Legislativo; abertura de canais de comunicação remota com a sociedade, em meio virtual.

Formulação de alternativas de solução e seleção daquela considerada mais conveniente: apresentação e discussão de proposições e emendas no processo legislativo; audiências públicas, no âmbito das comissões, para subsidiar o debate de projetos de lei em tramitação, inclusive as peças do sistema de planejamento e orçamento do Estado; resultados de eventos institucionais que impliquem a proposição de alternativas para formatação de políticas públicas; proposição encaminhada ao Poder Executivo para sanção.

Planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para executar uma política: debate e alterações, por meio de emendas, durante o processo legislativo relativo à matéria afeta à regulamentação de políticas públicas e aos projetos de lei do sistema de planejamento e orçamento do Estado.

Execução da política pública / monitoramento: embora a execução das políticas públicas seja uma função própria do Poder Executivo, o Parlamento atua nessa fase ao exercer o controle externo, por meio da fiscalização e do monitoramento dessa execução, com a realização de atividades nas comissões, inclusive as especiais e as parlamentares de inquérito, tais como: audiências públicas para a prestação de contas da execução da políti-

ca; apresentação de requerimentos solicitando informações ou providências de órgãos e entidades da administração pública; apreciação das contas do governador; realização de audiências públicas para o monitoramento do planejamento público.

Avaliação: no campo do processo legislativo, dois momentos envolvem a avaliação da política pública sobre a qual a norma incide. No momento da produção da norma, é feita uma avaliação ex ante de seus efeitos, com vistas a antecipar seus possíveis impactos no ordenamento jurídico, nas políticas públicas em execução e no público destinatário, o que é feito nos pareceres emitidos pelas comissões; já no acompanhamento da legislação em vigor, é feita a avaliação ex post da norma, com vistas a verificar sua efetividade na produção dos efeitos esperados e a necessidade de sua adequação, se for o caso⁵.

O emprego das tecnologias digitais com foco nas ações fiscalizatórias se mostra ainda tímido dentro das instituições parlamentares brasileiras, se consideramos seu uso pelos agentes políticos e pela sociedade (ANASTASIA; IGNÁCIO; SANTOS, 2010; BRAGA; MITOZO; TADRA, 2016). Dentro desse quadro, a pergunta inicial formulada pelos gestores da ALMG que elaboram o plano foi: as novas tecnologias de informação e comunicação (NTICs) estão contribuindo para impor uma dinâmica de fiscalização dentro do parlamento ou teriam pouco impacto no exercício dessa função?

A Assembleia Legislativa de Minas Gerais, ao constatar a incapacidade operacional e a lacuna de informações para atuar no processo de fiscalização de forma mais direta, decidiu pavimentar esse caminho a partir de uma iniciativa que se vale essencialmente das NTICs para fortalecer a função constitucional: o portal “Políticas Públicas ao seu Alcance”.

No entanto, a primeira iniciativa da Assembleia Legislativa de Minas na seara da ação fiscalizatória consistiu em análise e reestruturação de todo fluxo

⁵ Disponível em: https://politicaspUBLICAS.almg.gov.br/sobre/index.html#O_que_e_politica_publica. Acesso em abril de 2020

processual de produção, encaminhamento e acompanhamento da tramitação dos Requerimentos de Informação a outros Poderes, de autoria das comissões. Era preciso empreender ações voltadas à gestão da informação, em especial à organização e à automação daquele que consistia no único instrumento de fiscalização passível de ser melhorado naquela etapa (ou seja, os requerimentos de informação), considerando a oferta escassa desses mecanismos e a baixa capacidade institucional e informacional para seu acompanhamento.

A situação encontrada em 2010 em relação aos requerimentos de informação refletia uma ação ainda pouco efetiva, sem acompanhamento de prazos estabelecidos para as respostas do Governo e nenhuma ação de controle. Era necessário aprimorar o fluxo desde a redação na origem, já que por vezes essas proposições eram mal formuladas e pouco entendidas pelas autoridades estaduais.

Os resultados vieram com a otimização, automação e publicização do processo. A equipe da consultoria legislativa do órgão, composta por servidores especialistas em diversas áreas do conhecimento, passou a analisar se as respostas enviadas pelo Executivo atendiam ao requerimento inicial e todas as informações decorrentes do pleito eram registradas no *website* da Assembleia, desde o Requerimento formulado pela Comissão, as respostas do Executivo, a análise das respostas e as ações recomendadas.

Com o tempo, a Assembleia percebeu que os requerimentos de informação tangenciam também a questão da participação já que, segundo o gestor da ALMG:

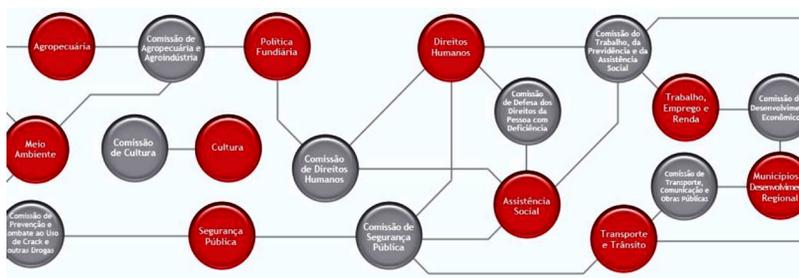
[...] é em uma audiência pública de comissão com a participação do público que o deputado faz um requerimento ou usa o requerimento como uma maneira de dar encaminhamento a uma demanda social. Ou seja, interessa mostrar para aquele cidadão presente na audiência o resultado da ação do deputado em função da questão levantada. E quando divulgamos no Portal, estamos mostrando para quem esteve na audiência que o que aconteceu naquele dia gerou algum tipo de providência por parte do órgão público. Fechamos o ciclo com o cidadão (Entrevista com Gestor da Plataforma da ALMG, realizada em junho de 2019).

Pouco depois da experiência de tornar os requerimentos de informação instrumentos de fiscalização mais qualificados, a Assembleia deu um passo à frente para que os atores envolvidos com a ação fiscalizatória – deputados, Executivo e sociedade – atuassem mais diretamente no ciclo de políticas públicas, especialmente na linha da fiscalização e da avaliação. Em síntese, era preciso reduzir a assimetria de informações sobre cada política pública, entre os Poderes Legislativo e Executivo, para que se pudesse avançar em igualdade de condições.

O programa “Políticas Públicas ao seu Alcance” foi então desenvolvido no período entre 2010 e 2014 para dar uma resposta à criação de uma base informacional que permitisse aos deputados diretamente, a suas assessorias, ao corpo técnico da Assembleia e à sociedade atuar mais adequadamente no ciclo de políticas públicas.

O desafio inicial foi definir os grandes temas sobre os quais o Estado atua, que seriam a base para estruturar uma árvore de políticas públicas. Partiu-se da área de atuação de cada comissão como uma referência preliminar para a análise de cada política. Para identificar (na linha de organização do conhecimento) quais eram as políticas públicas sobre as quais o Executivo mineiro atua e chegar nos 22 temas ao final, a ALMG optou por definir os temas de políticas públicas e a eles relacionou a estrutura das comissões, conforme a figura abaixo, utilizando também esta mesma estrutura para chegar nos 22 temas, embora o planejamento do Estado não corresponda exatamente a estes temas. A partir daí, inicia-se um trabalho da equipe para compatibilizar a estrutura do orçamento do estado com os 22 temas. Os consultores identificam onde dentro do planejamento do estado os temas do site têm ações sendo executadas. Embora não seja um trabalho simples de ser feito, há o esforço dos gestores de executar esta tarefa. O resultado foi o estabelecimento de 22 temas principais de políticas públicas e um pequeno número de temas intersetoriais. A figura 2 ilustra a apresentação dos macrotemas no *website* da Assembleia, bem como sua correspondência com as comissões legislativas por onde tramitam as questões a elas relacionadas.

Figura 3: Comissões e Políticas Públicas



Fonte: Adaptado de www.almg.gov.br

O segundo passo foi construir os relacionamentos com as áreas das comissões e representar as políticas públicas na forma de uma estrutura de árvores, em que os dados são hierarquizados de modo a prover informações sobre uma política abrangente ou específica. Independentemente de como as comissões do Parlamento estejam estruturadas, o que é passível de mudanças, o site trata dos 22 temas definidos.

Os benefícios da estrutura hierarquizada vão desde a facilidade de se ter uma única forma de navegar por diferentes políticas e, portanto, de fácil compreensão para o cidadão, ao agrupamento automático dos recursos financeiros de uma política, em termos mais específicos ou abrangente, o que permite acompanhar a execução orçamentária em todos os níveis.

A estrutura adotada para representação das políticas públicas neste site foram as árvores, que, no contexto da ciência da computação e da arquitetura de informações, pressupõem a organização hierárquica dos dados. Uma árvore é composta por um elemento chamado raiz, que tem ligações com outros elementos, que são denominados galhos ou folhas. Esses galhos levam, por sua vez, a outros elementos que também podem possuir galhos. O elemento que não apresenta descendentes é uma folha, também chamado de nodo terminal. O elemento estruturador da árvore é o nodo, sendo que raiz é o nodo principal, enquanto galhos e folhas são nodos descendentes. É importante ressaltar que cada nodo representa uma política pública. Ela pode ser específica, caso seja uma folha da árvore, ou abrangente, caso o nodo se aproxime da raiz da árvore (ALMG, 2010).

O *website* mostra como a política está estruturada, o público beneficiário, como é a organização do Estado para dar conta daquele tema, quais os órgãos e fontes de financiamento envolvidos, qual o planejamento do Governo, como está o andamento da execução, o que foi previsto e o que foi realizado, entre outros dados.

A partir de uma visão estrutural, o usuário do portal é capaz de fazer o monitoramento passo a passo de acordo com sua necessidade, por destinatário (negros, índios, povos e comunidades tradicionais; mulheres; crianças e adolescentes; LGBT; pessoas com deficiência), por regiões do estado, para situar como a política acontece em cada espaço ou pela combinação dos dois aspectos. Para a etapa seguinte, o *website* fornece indicadores que auxiliam na avaliação da efetividade da política. O cidadão é capaz de verificar o andamento, por exemplo, de determinada política pública com foco em igualdade de gênero na região central do estado (figura 4).

Figura 4: Portal de Políticas Públicas

Um site oficial da Assembleia de Minas Tamanho da letra A+ A- Mudar contraste A A Fale com a Assembleia Navegue na ALMG

Conheça: Planejamento e Orçamento Público de Minas Gerais EMD EMI PPAG LDO LOA

POLÍTICAS PÚBLICAS AO SEU ALCANCE Temas Destinatários Regiões BUSCAR

Inicial > Direitos Humanos > Acesso à Justiça

Acesso à Justiça

Entenda

Monitoramento

Dados e Indicadores

Família Temática

Direitos Humanos

Acesso à Justiça

Legislação Básica Mais Informações

Constituição Federal, de 1988. (Arts. 5º, 6º; Arts. 92 a 135.) (Art. 37, Inciso VIII - Reserva percentual de cargos e empregos públicos para as pessoas com deficiência.)

Constituição Estadual, de 1989. (Art. 2º; art. 4º; Art. 10, Incisos IV a VI, XI, XIII e XV; Art. 11; Arts. 36 a 132; Arts. 185 a 235; Arts. 244 a 255.)

Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem da OEA, aprovada na 9ª Conferência Internacional

Temas Relacionados

Estrutura Temática

Conteúdo relacionado a

Clique aqui para navegar nesta política pública

Atualização da ALMG

Entenda

A definição da expressão "acesso à justiça" é considerada tarefa difícil por alguns, provavelmente não por ser controversa, mas por ser passível de acepções diferentes e multifacetadas, as quais serão aqui resumidas brevemente e essencialmente em duas. A primeira delas refere-se à compreensão do acesso à justiça como a possibilidade de se...

Salva mais

Monitoramento

Execução financeira - Jan/2019 a dez/2019

Despesa total da Justiça por habitante. Unidades da Federação - 2011

81,8% Despesa a realizar
18,2% Despesa realizada

Unidade	2019	2018	2017	2016
AC	RS 14.916.520	76.253	RS 10.200	
AL	RS 23.846.452	2.342.396	RS 15.558	
AM	RS 27.538.640	1.028.307	RS 10.400	
AP	RS 16.243.451	484.407	RS 24.506	
BA	RS 1.240.202.211	4.607.534	RS 16.449	
CE	RS 74.613.240	8.828.198	RS 15.141	
DF	RS 1.038.128.423	2.809.988	RS 361.331	
ES	RS 16.633.846	3.242.300	RS 27.946	
GO	RS 44.240.255	4.280.716	RS 115.132	
MA	RS 14.470.710	3.448.762	RS 25.821	
MG	RS 2.762.786.275	18.208.201	RS 141.546	
MS	RS 14.462.710	2.427.662	RS 16.846	
MT	RS 40.033.049	3.075.106	RS 104.217	
PA	RS 70.406.499	7.048.102	RS 223.227	
PB	RS 98.808.857	3.761.105	RS 102.407	
PE	RS 72.923.348	3.844.166	RS 242.840	
PI	RS 21.024.826	3.145.528	RS 73.843	
PR	RS 14.443.502.245	10.242.140	RS 96.767	
RJ	RS 3.462.774.840	16.412.478	RS 103.119	
RN	RS 20.844.848	3.716.037	RS 27.242	
RO	RS 30.344.451	3.074.426	RS 223.146	
RR	RS 10.546.546	1.663.163	RS 103.102	
RS	RS 1.822.020.427	10.202.020	RS 107.409	
SC	RS 10.920.217	15.212.044	RS 100.020	
SE	RS 13.144.422	2.088.819	RS 103.441	
SP	RS 21.144.442	15.200.162	RS 100.020	
TO	RS 14.444.144	1.444.144	RS 107.407	
Total	RS 24.100.000.000	100.000.000	RS 100.000	

Salva mais

Fonte: www.almg.gov.br

Além disso, há um conjunto de dados que retrata a atuação da Assembleia em relação a cada política, como legislação, proposições, notícias, eventos, audiências públicas e requerimentos de informação. A integração desse conjunto de dados foi possível graças ao esforço de padronização da indexação dos textos pelos diferentes provedores de informações, sejam profissionais de comunicação, de documentação, consultores e assessores das comissões.

Este desenho põe luz à gestão da informação no contexto dos e-parlamentos e as funções constitucionais do Legislativo. Perna e Braga (2012) enfatizam a importância do aspecto da gestão da informação ao analisarem a farta oferta de mecanismos digitais de participação política nos *websites* parlamentares da América Latina *versus* a inexistência de procedimentos para gerir internamente as informações envolvidas nas questões participativas na esfera pública, bem como de gerar algum *feedback* sistemático dos resultados de tais iniciativas ao público. Desde o início da construção do site, a Assembleia Legislativa de Minas Gerais considerou esse componente para estruturar o programa “Políticas Públicas ao seu Alcance”.

Outros fatores fundamentais da iniciativa foram a articulação com o Executivo e a aprovação de legislação específica para que a cada dois meses o Governo repasse à Assembleia os dados que alimentam o portal, originados dos sistemas de administração financeira e de planejamento. A adequada organização da informação sobre cada política fez com que o portal “Políticas Públicas ao seu Alcance” se tornasse referência para o próprio Poder Executivo.

Após a conclusão do desenvolvimento do portal e o seu lançamento em 2013, a Assembleia tentou viabilizar, no período de 2014 a 2017, um modelo híbrido de monitoramento que unisse o trabalho presencial das comissões junto aos órgãos externos e da sociedade, e o módulo digital. No início de cada biênio, discute-se com cada comissão uma agenda usando a própria lógica temática do site (ou seja, com base nos 22 temas prioritários e hierarquias de associações definidos pelo site, conforme o diagrama acima) e prepara-se um diagnóstico das políticas públicas voltadas para o trabalho daquela comissão, sinalizando onde há espaço e demanda para sua atuação. Ainda que as comissões lidem com questões circunstanciais, a ideia é direcionar o acompanhamento sistemático de determinadas políticas públicas.

Estabelecida a agenda, a Comissão promove pelo menos duas reuniões de monitoramento. Verifica-se o andamento, a execução dos programas, entre outros componentes da política, de modo a antecipar e apoiar a discussão posterior por ocasião do orçamento.

Para subsidiar a atuação dos deputados, órgãos públicos e sociedade no processo de fiscalização, o corpo técnico da Assembleia disponibiliza no *website*: um documento que sintetiza as informações do portal de políticas públicas sobre o tema, ou seja, um informativo preparatório da situação da política para a reunião; uma ferramenta específica para sugestão de pauta; e um relatório com os resultados da avaliação que é insumo para a próxima reunião.

A proposta do projeto é qualificar a participação da sociedade, já que a partir da definição antecipada dos temas é possível chamar as entidades e segmentos diretamente relacionados com a política pública. Isso é feito com o suporte do Portal, ao divulgar a reunião e solicitar questões a serem pautadas. Ou seja, estimula-se a participação no processo de fiscalização por meio da lógica das políticas públicas⁶. Outro aspecto observado é o de que, apesar da existência de toda uma organização da informação e os devidos relacionamentos entre Executivo e Legislativo incorporados no Portal para a sociedade acompanhar, nem sempre houve alta taxa de participação dos atores envolvidos nestas iniciativas.

Na prática, não houve a adesão esperada por parte das comissões e mesmo dos parlamentares, sendo o processo conduzido essencialmente pelo corpo técnico da instituição, ao menos em suas fases iniciais. O ponto determinante para essa constatação parte da premissa de que, ao definir a agenda, o presidente da comissão acaba não utilizando uma pauta construída com base em critérios estritamente técnicos. Ou seja: com base nas informações do site, há reuniões com as comissões no início do biênio e um diagnóstico das políticas públicas voltadas para o trabalho daquela comissão, sinalizando onde há espaço e demanda para sua atuação. Entretanto, o encaminhamento destas propostas depende evidentemente da iniciativa dos atores que detêm o poder

6 Mesmo não sendo objetivo desde artigo analisar todos os resultados destas iniciativas, o que será objeto de estudos posteriores, deve-se ressaltar que, segundo depoimentos tomados aos funcionários, algumas experiências não foram bem-sucedidas devido à pouca adesão dos funcionários das comissões.

de agenda na casa, especialmente do presidente e membros da mesa diretora. Para Castells (2009), “mesmo com a ascensão da sociedade em rede, o poder continua como a capacidade de um ator social influenciar de forma assimétrica as decisões de outros atores, de maneira a favorecer os interesses, os valores e as crenças dos atores empoderados”.

Como as informações são cuidadosamente estruturadas no portal, era esperado que o mundo off-line gerasse resultados voltados para o enriquecimento da política pública que estava sendo apreciada, já que são produzidas informações analíticas para subsidiar o debate e conhecidos antecipadamente os temas, o que poderia facilitar a participação qualificada das entidades envolvidas com a política pública.

No Brasil, sabe-se pouco sobre os grupos que frequentam as audiências e reuniões das Comissões, o que impacta sobretudo a governança das ações relacionadas ao monitoramento das políticas públicas. Nesse aspecto específico, há necessidade premente de investir na melhoria da governança da rede de políticas públicas que cerca cada comissão. Nesse cenário, o uso das tecnologias de informação pode contribuir para a identificação da influência dos grupos de interesse no processo decisório e abrir caminhos para a qualificação dos debates nos eventos e audiências públicas promovidos pelas comissões temáticas.

Para solucionar alguns problemas detectados no funcionamento do “Políticas Públicas a seu Alcance” e institucionalizar o processo de fiscalização das políticas implementadas pelo Executivo mineiro, incorporando de forma mais abrangente as práticas digitais voltadas para a fiscalização, foi lançado o programa “Assembleia Fiscaliza”, também hospedado em site próprio⁷. A ênfase na função fiscalizadora dos e-parlamentos foi destacada pelo novo Presidente da Assembleia logo em seu discurso de posse, ao mencionar expressamente a função de fiscalização dos parlamentos:

7 Disponível em: <https://www.almg.gov.br/acompanhe/eventos/hotsites/2019/assembleia-fiscaliza/?albPos=1>. Acesso em dezembro de 2019).

[...] o Parlamento tem o dever de fiscalizar e controlar os atos dos Poderes do Estado. Vale ressaltar que não se trata de mera prerrogativa, e sim de múnus alienável, atribuído a esta Casa pela Lei Maior. É o seu cumprimento, zeloso e integral, que garantirá a sociedade o direito a um governo honesto, obediente à lei e eficaz, como previsto na letra do art. 73 da mesma Carta (PATRUS, 2019).

Sendo assim, em seu discurso de posse na legislatura 2019-2023 o novo Presidente determinou: a) o acompanhamento sistemático do conjunto de emendas parlamentares que, embora de escolha individual dos deputados, são de interesse institucional, o que culminou no desenvolvimento de um aplicativo para acompanhar a execução das emendas; e b) o comparecimento quadrimestralmente dos secretários de Estado e dirigentes de entidades da administração direta e indireta, sob pena de responsabilidade, a prestarem informações no parlamento, dando início ao funcionamento do “Assembleia Fiscaliza”, com ampla divulgação no site da Assembleia (ALMG, PEC 9/2019).

Figura 5: Programa Assembleia Fiscaliza (ALMG)

Fonte: ALMG

Conforme indicado acima, a sistemática do “Assembleia Fiscaliza” foi desenhada a partir do estabelecimento do calendário quadrimestral de reuniões (junho, outubro e fevereiro) e da definição do público-alvo (secretários titulares e deputados). O Executivo envia as informações para a Assembleia; o corpo técnico faz a análise e disponibiliza no portal interno da Assembleia; e, após a reunião, os resultados com recomendações (relatórios propositivos) são publicados no *website*, na página do “Assembleia Fiscaliza”. A primeira reunião ocorreu em junho de 2019 e cumpriu todas as etapas previamente estabelecidas.

O “Assembleia Fiscaliza” foi desenvolvido por meio de um site específico, mas o corpo técnico propõe integrá-lo ao portal “Políticas Públicas ao seu Alcance”. Entretanto, como se trata de um processo ainda em sua fase inicial, preferimos não analisá-lo no espaço deste artigo.

4 O caso do “Observatório Legislativo da Intervenção Federal na Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro” da Câmara dos Deputados

Outro programa de natureza diversa, voltado à fiscalização de uma política pública específica, e não ao desenvolvimento de um sistema amplo de monitoramento de várias políticas públicas em larga escala, é o “Observatório Legislativo da Intervenção Federal na Segurança do Estado do Rio de Janeiro”, desenvolvido pela Câmara dos Deputados brasileira. Em 2018, a Câmara dos Deputados criou o “Observatório Legislativo – Olerj” para acompanhar tecnicamente as ações da intervenção federal no Rio de Janeiro, decretada com o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública naquele estado (BRASIL, 2018).⁸

A iniciativa visava contribuir para o monitoramento da política de segurança pública em um espaço e tempo determinados: em todo o estado do Rio de Janeiro, no período de vigência da Intervenção - Decreto 9.288, de 16 de fevereiro a 31 de dezembro de 2018. Um Ato da Mesa Diretora, criando o programa, estabeleceu como diretrizes do Observatório:

⁸ Disponível em: <http://olerj.camara.leg.br/>. Acesso em agosto de 2019.

- I. promoção da cooperação entre a Câmara dos Deputados e seus membros, órgãos e entidades, públicos e privados, federais, estaduais e municipais, e a população, envolvidos ou alcançados, pela intervenção federal no estado do Rio de Janeiro;
- II. utilização de tecnologia da informação e comunicação que possibilite ampla participação e colaboração da sociedade;
- III. fomento da transparência dos dados, ações e resultados decorrentes da intervenção (BRASIL, 2018).

O emprego das TICs também foi enfatizado direta ou indiretamente nos objetivos do Observatório:

- I- acompanhar o planejamento da intervenção, suas metas, objetivos e cronograma;
- II- fomentar a produção de pesquisas, estudos e avaliações da intervenção por institutos de pesquisa, universidades e pesquisadores;
- III- monitorar dados e informações referentes à segurança pública no estado do Rio de Janeiro;
- IV- acompanhar por meio dos canais de interação da Câmara dos Deputados as demandas da sociedade sobre a intervenção;
- V- estimular e subsidiar a elaboração de propostas que visem à transformação das realidades diagnosticadas;
- VI- criar espaços técnicos e fóruns de debates sobre a intervenção por meio de ferramentas digitais;
- VII- realizar visitas e audiências públicas nas localidades do estado do Rio de Janeiro;
- VIII- subsidiar, quando solicitado, o trabalho das comissões temáticas da Câmara dos Deputados em discussões relacionadas à intervenção; e
- IX- encaminhar para os órgãos competentes e acompanhar denúncias de violação de direitos e garantias fundamentais” (BRASIL, 2018).

A equipe interdisciplinar do Olerj, composta por servidores e um pesquisador externo, daria, também, suporte técnico às atividades da

Comissão Externa da Intervenção, composta por 46 deputados majoritariamente do estado do Rio de Janeiro e instalada com o objetivo de cumprir missão temporária autorizada pelo Presidente da Câmara.

Considerando a função constitucional da Casa de promover avaliação, fiscalização e controle das políticas públicas e dos atos do Poder Executivo, durante os primeiros meses da Intervenção, o Olerj procurou respostas para as seguintes questões: Qual o plano da Intervenção? Qual o orçamento e como se dará o uso do recurso? Quais os limites legais de atuação estadual e federal? Quais as fontes de informação para análise dos indicadores da criminalidade?

O enfrentamento do desafio de monitorar um ato inédito na história política do Brasil, dificultado pelo lapso temporal entre a aprovação da excepcionalidade e o início dos trabalhos interventivos, não seria possível sem a combinação de ações digitais e presenciais com os principais *stakeholders* da Intervenção: o Interventor e os gestores do Gabinete da Intervenção, deputados, dirigentes de órgãos de segurança pública, delegados das academias de polícia, moradores das comunidades e cidadãos em geral. Todas as ações presenciais foram reportadas no portal do Observatório, painéis gerenciais em tempo real foram desenvolvidos, conteúdos informativos alimentados sistematicamente, além da disponibilização de canais de participação social.

A seguir, daremos alguns exemplos de como as ferramentas digitais do *website* se relacionaram como as atividades presenciais de fiscalização. Como estava previsto que a Intervenção agiria em todo o estado, o Olerj definiu que a realização de visitas técnicas abrangeria os municípios do interior. Essa iniciativa foi realizada apenas no município de Barra Mansa, uma vez que as ações da Intervenção acabaram concentrando-se na capital do estado e na região metropolitana. Poucas medidas foram realizadas em outros municípios, a exemplo da operação contra a onda de violência em Angra dos Reis. Isso pôde ser constatado durante o acompanhamento da mídia fluminense por meio dos produtos digitais “Diário do Observatório” e “Painel de Segurança”.

O acompanhamento dos indicadores contou com os dados publicados mensalmente pelo Instituto de Segurança Pública (ISP), que é uma autarquia vinculada à Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro. Após visita técnica ao ISP para conhecer a sua metodologia de trabalho, o

Olerj selecionou doze indicadores que julgou representar a situação criminal do estado do Rio de Janeiro e de seus 92 municípios e os que mais impactavam a sensação de segurança da população.

A forma de monitoramento dos índices de criminalidade se deu por meio da produção e divulgação de sete boletins eletrônicos mensais durante o período de Intervenção federal, contendo breves análises sobre as variações nos indicadores criminais do Estado (92 municípios) e da cidade do Rio de Janeiro, no período entre o início do governo de Sérgio Cabral Filho, em 2011, e a Intervenção, já no governo de Luiz Fernando Pezão e seu sucessor⁹. Ainda sobre o tema “indicadores”, o Observatório construiu um Painel de Segurança, com dados do ISP, para que a população pudesse consultar os dados do seu município de forma individualizada.

Episódios de violações de direitos humanos, especialmente voltados aos grupos mais vulneráveis, como as mulheres, os jovens negros, as crianças, os adolescentes e a população LGBT durante o período da Intervenção foram identificados pelo “Observatório de Direitos Humanos”, parceiro do Olerj, e motivaram o envio de recomendações ao Gabinete da Intervenção Federal com a finalidade de “auxiliar nas formas de ação e medidas executadas durante a Intervenção Federal na Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, a partir de um referencial étnico, racial, etário, de identidade de gênero, de capacidade intelectual, capacidade motora e sensorial...”. Essas recomendações foram elaboradas pelo ObservaRio e disponibilizadas no site do Olerj. Na página de Participação do site do Olerj também foi divulgado o “Disque 100 Direitos Humanos”, canal do Ministério dos Direitos Humanos que recebe denúncias de violação aos direitos humanos.

Adicionalmente, as denúncias de atos de violência do dia-a-dia das comunidades se mostraram frequentes nas redes sociais após o quarto mês da Intervenção, conforme demonstrado nos relatórios de acompanhamento da Intervenção nas redes sociais produzidos pelo Observatório Legislativo.

O Olerj promoveu na Câmara dos Deputados, no final do período interventivo, o “Seminário Intervenção Federal: dilemas entre a legislação

⁹ Estes boletins ainda estão disponíveis e podem ser consultados em: <http://olerj.camara.leg.br/estudos-e-pesquisas>. Acesso em abril de 2020.

e o enfrentamento à criminalidade”. O seminário contou com a presença dos deputados membros da Comissão Externa, do Olerj e especialistas em Direito e em Segurança Pública e o interventor federal, general Braga Netto, que prestou contas sobre o caminho percorrido durante o período da Intervenção e as ações empreendidas. As notas taquigráficas do evento foram disponibilizadas no *website*¹⁰.

Para entender melhor o orçamento da Intervenção, um componente complexo da ação interventiva, o Olerj produziu publicações sobre custos e recursos aplicados na segurança pública e gráficos sobre o próprio andamento da execução orçamentária.

Em tempos de mídias sociais, o Observatório não poderia deixar de contemplar o acompanhamento do debate sobre a Intervenção Federal nas redes sociais, em especial o Facebook e o Twitter, tanto em termos de quantitativos de tuítes, retuítes e perfis contrários e a favor, como dos eventos que provocaram as oscilações no volume das menções. Diretrizes foram estabelecidas para a coleta de dados e sua análise, estabelecendo que o olhar seria tanto nacional quando geolocalizado no estado do Rio de Janeiro e nos estados com os quais tem fronteira, a fim de avaliar o impacto e a reação da população afetada. Foram 36 relatórios produzidos para acompanhar semanalmente os principais acontecimentos e reações, todos eles disponíveis no site do Olerj. No site do Observatório (OLERJ) há um repositório com todos os relatórios semanais produzidos durante a Intervenção Federal, além de um resumo dos primeiros 6 meses¹¹.

O produto “Retratos da Intervenção” abordou questões diretas e transversais relacionadas à segurança pública no estado do Rio de Janeiro por meio de 69 números de um boletim eletrônico publicado semanalmente no site.

Em síntese, o Olerj atuou por meio de vários produtos digitais, entre eles o “Diário do Observatório”, os “Retratos da Intervenção” e os relatórios analíticos da repercussão dos fatos da intervenção nas redes sociais. Além

10 Disponíveis para consulta no link: <http://olerj.camara.leg.br/agenda/seminario-intervencao-federal-dilemas-entre-a-legislacao-e-o-enfrentamento-a-criminalidade> Acesso em abril de 2020.

11 Disponíveis em: <http://olerj.camara.leg.br/estudos-e-pesquisas/redes-sociais> Acesso em fevereiro de 2020.

disso, foram elaborados boletins, painéis, indicadores e estudos com a parceria entre pesquisadores e as consultorias Legislativa e de Orçamento da Câmara. Tudo isso forma um amplo repositório de informações disponíveis ao público e implica a formação de um processo de inteligência coletiva que incidu de maneira positiva no processo de formulação de políticas públicas, constringendo autoridades governamentais a prestar contas de seus atos durante o processo de implementação da intervenção federal no Rio de Janeiro.

Todavia, o portal do Observatório da Câmara dos Deputados foi capaz apenas de prover um subconjunto de informações analíticas sobre o que ocorreu durante essa medida dramática na história da segurança pública no Brasil. A complexidade do contexto de crise ética, financeira e política do estado do Rio de Janeiro e conseqüente sucateamento das estruturas de segurança pública evidenciou a necessidade de uma avaliação não só dos resultados específicos nos índices de segurança ou das metas de desempenho do plano estratégico formulado pelos militares. São questões que vão muito além das tecnologias.

5 Considerações finais

Vimos ao longo do artigo que, para muitos autores, as abordagens deliberacionistas e participacionistas colocam uma grade de leitura muito restrita nos estudos sobre democracia digital e sobre e-parlamentos, que muitas vezes desconsideram outras dimensões da democracia digital além da promoção do engajamento cívico, fortalecimento da cultura cívica, dentre outras áreas temáticas associadas aos conceitos de deliberação e participação. Em seguida, observamos que, para muitos autores, um impacto tangível das tecnologias digitais sobre os e-parlamentos consiste na possibilidade de dinamização e ampliação das funções exercidas por estes, permitindo não apenas um maior monitoramento dos cidadãos sobre as instituições parlamentares, mas também, e especialmente, dos parlamentos sobre outras instituições que integram um determinado sistema político (*accountability* horizontal). Verificamos que, especialmente no programa “Políticas públicas a seu alcance”, a expertise está avançando, tendo a fiscalização evoluído de modelo híbrido (primeira tentativa frustrada) para o modelo do “Assembleia Fiscaliza”, que

chama o Executivo quadrimestralmente para falar sobre determinada política, melhorando incrementalmente a qualidade do processo de fiscalização horizontal das políticas de governo.

A partir dessa perspectiva, é premente uma reflexão mais aprofundada sobre como os e-parlamentos estão usando suas ferramentas para fortalecer os instrumentos de fiscalização sobre os órgãos governamentais. Para ilustrar essa ideia, examinamos dois programas pioneiros implementados por duas assembleias que são modelos nas experiências de democracia digital no Brasil: uma programa mais ambicioso, o “Políticas Públicas a seu alcance”, da ALMG, que cria todo um sistema de monitoramento de políticas públicas em escala estadual, estritamente associado ao trabalho das Comissões parlamentares mas transcendendo muito o trabalho destas; e outro programa, mais focado, o “Observatório da Intervenção Federal”, da Câmara dos Deputados, objetivando monitorar a intervenção federal no estado do Rio de Janeiro em seus múltiplos aspectos.

Podemos resumir algumas das características gerais de ambos os projetos no quadro-síntese abaixo, a partir dos seguintes indicadores, explicitados no início deste texto: a) período de funcionamento de cada um dos programas; b) etapas do ciclo de políticas públicas abrangidas por cada um deles; c) resultados mais importantes produzidos pelo programas até aqui; d) melhorias incrementais produzidas pelos programas para a qualidade da governança pública mediante o uso das tecnologias digitais; e) agenda de pesquisas e de reflexão bem como problemas observados no funcionamento de cada um dos programas.

Tabela 1: Síntese com as Características das duas Experiências de Monitoramento Examinadas

	Políticas públicas a seu alcance	Observatório da segurança pública
a) Período de funcionamento	2013-...	- 21/02/2018 a 30/12/2018
b) Etapas abrangidas	1 a 6	- 5; 6
c) Resultados	- Institucionalizou um programa de monitoramento horizontal de políticas públicas que se incorporou ao funcionamento da casa.	- Produziu expertise e inteligência coletiva; - Abriu um canal institucional de diálogo dos gestores públicos com a sociedade.
d) Efeitos produzidos	- Aumentou o controle social e institucional sobre a execução de políticas públicas, racionalizando custos e benefícios.	- Criou nas autoridades a percepção de que estavam sendo institucionalmente monitoradas.
e) Agenda e problemas	- Avaliar melhor os impactos e participação dos atores envolvidos e stakeholders; - Envolver os membros das comissões com o programa; - Apresentar resultados produzidos pelo "Assembleia Fiscaliza".	- Aprofundar o balanço dos resultados produzidos; - Desenvolver formas de melhorar o impacto social destes programas. - Possibilitar a replicação do programa para outras áreas e melhor divulgação.

Fonte: *Elaboração própria.*

Em relação ao primeiro destes programas, verificamos, com base em entrevistas realizadas com alguns gestores e análise dos documentos disponibilizados pela ALMG, que o projeto, em que pese suas descontinuidades, desempenhou um importante papel na construção de uma inteligência coletiva para monitorar as políticas de governo no estado de Minas Gerais (LARA, 2016), embora a participação e o engajamento da população, dos *stakeholders*, e dos próprios parlamentares nas comissões estivesse aquém do esperado pelos gestores. Os resultados da investigação colocam a necessidade de pesquisas mais profundas sobre o público-alvo atingido e participante por estas experiências e como atingi-los de maneira mais eficaz, assim como a reflexão se a continuidade

do programa por diversas legislaturas impactou efetivamente o processo de elaboração de políticas públicas no parlamento mineiro e suas interações com o Executivo estadual.

Em relação ao “Observatório da Intervenção Federal”, também reconstituímos algumas de suas características fundamentais, tais como o monitoramento sistemático das atividades do Executivo, a construção de indicadores e de um repositório de informações sobre o acontecimento disponível para a população, o envio de recomendações ao governo federal para melhoria das ações do programa, a promoção de seminários, o monitoramento de mídias sociais, dentre outras ações. Um aspecto fundamental dessa experiência foi a utilização das prerrogativas institucionais da Casa Legislativa para interpellar as autoridades militares envolvidas na operação, gerando nos vários atores participantes do processo a percepção de que eles estavam monitorados por instituições democráticas e tendo seus atos fiscalizados por elas.

Como desafios para a execução de uma agenda de pesquisa mais abrangente e sistemática sobre o tema do monitoramento horizontal de políticas públicas pelos e-parlamentos, podemos destacar a elaboração de modelos mais rigorosos para a avaliação da eficácia dessas ferramentas de fiscalização dos e-parlamentos sobre as políticas governamentais, construção de indicadores quantitativos e análises mais sistemáticas e menos descritivas que permitam a comparação e a análise de resultados das diferentes iniciativas, e a elaboração de testes de hipóteses mais substantivas sobre as causas do sucesso, ou do fracasso, bem como eventuais permanência e institucionalização destas experiências ao longo do tempo.

Referências

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS (ALMG). *Direcionamento estratégico*: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2010-2020. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2010.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS (ALMG). *PEC 9/2019*. Altera o art. 54 da Constituição do Estado. (Que dispõe sobre o comparecimento na Assembleia Legislativa de Secretário de Estado, dirigentes da Administração Indireta e

titulares dos órgãos diretamente subordinados ao Governador do Estado). Disponível em: https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/interna.html?a=2019&n=9&t=PEC. Acesso em dezembro de 2019.

ANASTASIA, Fátima; INÁCIO, Magna; SANTOS, Fabiano., *Parlamento na atualidade: tendências de mudanças e inovações* n.43, jan. 2010/jan. 2011. Belo Horizonte: ALMG, 2011, p. 130-15.

BRAGATTO, Rachel C., SAMPAIO, Rafael C.; NICOLÁS, Maria Alejandra. Inovadora e democrática. Mas, e aí? Uma análise da primeira fase da consulta online sobre o Marco Civil da Internet. *Política & Sociedade*, v.14, n. 29, p.125-150, 2015.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Ato da Mesa n. 217 de 2018*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2018. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2018/atodamesa-217-21-fevereiro-2018-786189-norma-cd-mesa.html>. Acesso em julho de 2019.

CASTELLS, Manuel. *Communication Power*. Oxford: Oxford University Press, 2009.

CHADWICK, Andrew. Web 2.0: New challenges for the study of e-democracy in an era of informational exuberance. *Journal of Law and Policy for the Information Society*. v.5, n.1, p. 9-41, 2008.

COSTA, Frederico L.; CASTANHAR, José C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro v.37, n. 5, set./out, p. 969-92, 2003.

FREITAS, Christiana. (Org.) *Inovação, governança e políticas públicas: conquistas e desafios para a democracia*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2016.

FREITAS, Juarez; TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski. Democracia digital e avaliação continuada de políticas públicas. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, p. 227-252, jul./dez, 2019.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 23, p. 7-70, jan./jun. 2001.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M. PERL, Anthony. *Política pública, seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

LLANOS, Mariana; MUSTAPIC, Ana Maria (Org.). *Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

LARA, Glauциanne Diniz. *Políticas públicas ao seu alcance: accountability horizontal e vertical no Parlamento Mineiro*. Brasília: Senado Federal, 2016.

LESTON-BANDEIRA, Cristina. Parliamentary functions portrayed on european parliaments' websites. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 17, n. 34, p. 13-27, out. 2018.

LESTON-BANDEIRA, Cristina; THOMPSON, Louise. (Eds.). *Exploring Parliament*. Oxford: Oxford University Press, 2018.

MAGRO, Michael. A review of social media use in e-government. *Administrative Sciences*, v.2, n.2, p. 148-161, 2012.

MARGETTS, Hellen *et al.* Public Policy in the Platform Society. *Policy & Internet*, v., p. 368-373, 2017. doi:10.1002/poi3.165

MARGETTS, Hellen. The Internet and public policy. *Policy & Internet*, v.1, n.1, p. 1-21, 2009.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil; MIOLA, Edna. Internet e Parlamento. Um estudo dos mecanismos de participação oferecidos pelo Poder Legislativo através de ferramentas online. *E-Compós*, v. 9, 2007.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil. *Participação política e internet: meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea, com um estudo do caso do estado brasileiro*. Salvador: Facom/UFBA. Tese de Doutorado, 2008.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino; AMARAL, Ernesto Friedrich de Lima. Deliberação online em consultas públicas? O caso da assembleia legislativa de Minas Gerais. *Revista de Sociologia e Política*, v.22, n.49, p. 177-203, 2014.

MENDONÇA, Ricardo. F; FREITAS, Fernando Vieira de; OLIVEIRA, Wesley Matheus de. Reciprocidade discursiva, enquadramento e deliberação: a consulta pública sobre reforma política da ALMG. *Análise Social*, v. 211, p. 244-271, 2014.

OLASINA, Gbohlan. E-parliament services as tools for anti-corruption and transparency. *International Journal of Electronic Governance*, v.7, n.1, p. 27-55, 2014.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova: revista de cultura e Política*, n.44, p.27-54, 1998.

PATRUS, Agostinho. *Discurso de posse como presidente da Assembleia Legislativa para o biênio 2019-2020*, na 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 19ª Legislatura da Assembleia Legislativa. Belo Horizonte: ALMG, 2019. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/pronunciamentos/detalhe.html?id=42444>. Acesso em junho de 2019.

PEIXOTO, Tiago. *Open parliaments: technological enactment in state legislatures* Tese de Doutorado European University Institute, 2013.

PERNA, Andréa; BRAGA, Sérgio. The invisible side of political participation: e-participation mechanisms and information management in Latin American parliaments. In: Sobaci, Mehmet (Org). *E-Parliament and ICT-based legislation: concept, experiences and lessons*. Hershey, IGI Global, 2012.

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Leticia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro v.46, n. 5, set./out. 2012, p. 1271-294.

SANTOS, Fabiano. (Org.). *O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001.

SCHNEIDER, Anne Larason. Pesquisa avaliativa e melhoria da decisão política: evolução histórica e guia prático. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (Org.). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília, DF: Ed. UnB, 2009.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SOUZA, Celina. Introdução as políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 8, n. 16, jul./dez., 20-45, 2005.

TOMIO, Fabrício; RICCI, Paolo. (Orgs.). *Governadores e Assembleias Legislativas*. São Paulo: Ed. Alameda, 2018.

VIEIRA, Fabricia Vieira Almeida *et al.* As funções desempenhadas pelos websites parlamentares da América do Sul e o papel dos programas educacionais e participativos. *VIII Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política* Universidade de Brasília, 2019.

Sobre os autores

André Rehbein Sathler

Professor do Mestrado Profissional em Poder Legislativo da Câmara dos Deputados (CEFOR-Câmara dos Deputados) e do Mestrado Profissional em Gestão Estratégica de Organizações do IESB. Economista pela UFMG, Mestre em Informática pela PUC-Campinas e em Comunicação pela UMESP, Doutor em Filosofia pela UFSCar. Atuou em vários cargos acadêmicos como Coordenador do Curso de Administração, Diretor da Faculdade de Gestão e Negócios, Pró-Reitor de Graduação e Educação Continuada e Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação na UNIMEP; Vice-Reitor - Izabela Hendrix; Diretor do Programa de Pós-Graduação e Coordenador do Curso de Mestrado em Poder Legislativo - Câmara dos Deputados. Atualmente, é consultor do projeto “Pensando o Direito” do Ministério da Justiça; da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e da *Global Partners Governance*.

Andrea Sampaio Perna

Mestre em Ciência da Informação pela Universidade de Brasília (2010) e especialista em Desenvolvimento Gerencial pela mesma universidade (2004). Especialista em Informática pela Universidade Católica de Brasília (1988). Graduada em Biblioteconomia pela Universidade de Brasília (1986). Certificação *Project Management Professional (PMP)*, pelo *Project Management Institute*. Foi coordenadora do Observatório Legislativo da Intervenção Federal na Segurança Pública do Rio (Olerj) (2018) e Diretora da Assessoria de Planejamento Estratégico e Governança da Câmara dos Deputados.

Antonio Teixeira de Barros

Docente e pesquisador do Programa de Mestrado Profissional em Poder Legislativo do Centro de Formação da Câmara dos Deputados. Pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital (INCT-DD). Doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília (1999), com pós-doutorado em Comunicação pela Universidade Fernando Pessoa (2008). Mestre em Comunicação pela UnB (1996).

Beth Simone Noveck

Professora da *Northeastern University* (EUA), Diretora do Centro Burnes para Mudança Social e de seu parceiro, *The Governance Lab (The GovLab)*. É referência na área de iniciativas para governo aberto, atualmente Chefe do Gabinete de Inovação do governo de Nova York, tendo servido anteriormente como consultora do Conselho Digital de Angela Merkel, na Alemanha, e como a primeira Chefe do Gabinete de Tecnologia e diretora da Iniciativa de Governo Aberto da Casa Branca, no governo de Barack Obama. Recentemente, publicou o livro *Solving Public Problems: How to Fix Our Government and Change Our World* (Yale Press, 2021), nomeado como a melhor obra de 2021 pela *Stanford Social Innovation Review*.

Cristina Leston-Bandeira

Professora de política no Departamento de Política e Estudos Internacionais da Universidade de Leeds, no Reino Unido. Autora de cerca de trinta publicações sobre o relacionamento entre parlamentos e cidadãos, Leston-Bandeira é uma especialista mundial sobre o tema do engajamento político e, especificamente, das petições parlamentares. Presidente do *International Parliament Engagement Network* (IPEN).

Cristiane Brum Bernardes

Docente e pesquisadora do Mestrado em Poder Legislativo do Centro de Formação e Treinamento da Câmara dos Deputados (CEFOP). Doutora em Ciência Política (IESP), com residência Pós-Doutoral em Ciência Política (2020) na Universidade Federal de Minas Gerais (PPGCP/UFMG), e Mestra em Comunicação e Informação (UFRGS). Pesquisadora do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital (INCT-DD), do *Centre for Democratic Engagement* (Universidade de Leeds), da *Global Research Network on Parliaments and People* (SOAS-Universidade de Londres) e do *International Parliament Engagement Network* (IPEN).

Cristiano Ferri Soares de Faria

Professor e pesquisador do Centro de Formação e Treinamento da Câmara dos Deputados (CEFOP). Doutor em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Mestre em Políticas Públicas pelo *Queen Mary College*, da Universidade de Londres, e pesquisador associado do *Ash Center for Democratic Governance and Innovation* da Universidade de Harvard (2009/10) e do Center for *Collective Intelligence* do MIT (2019/21). Realizou um pós-doutorado no programa *Algorithmic Public Spheres*, na Universidade de Hamburgo (Alemanha).

Edna Miola

Professora do Departamento de Linguagem e Comunicação e do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Doutora em Comunicação Social pela Universidade Federal de Minas Gerais (2012), mestre em Comunicação e Cultura Contemporâneas (Universidade Federal da Bahia, 2009) e bacharel em Comunicação Social/Publicidade e Propaganda (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2005). Realizou pós-doutorado na *Michigan State University* (2021-2022). Vencedora do Prêmio Capes de Tese em Ciências Sociais Aplicadas I (2013) e premiada com menções honrosas no Prêmio Compós de Tese e no Prêmio Adelmo Genro Filho de Pesquisa em Jornalismo da Associação Brasileira de Pesquisadores em Jornalismo. Coordena o Grupo de Pesquisa Discurso, Comunicação e Democracia (DISCORD/UTFPR); é integrante Grupo de Pesquisa em Política e Novas Tecnologias (PONTE/UFPR) e do grupo de pesquisa Estudos em Comunicação Organizacional (UTFPR). Atua nas áreas de comunicação política, cibercultura, comunicação governamental e opinião pública, governança pública, democracia digital.

Francisco Paulo Jamil Marques

Professor e pesquisador da Universidade Federal do Paraná. Atua como docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Comunicação (PP-GCOM) e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) da UFPR. Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq. Editor Associado do

Journal of Communication (Oxford University Press). Atuou como Pesquisador Visitante na *Michigan State University*. Líder dos Grupos de Pesquisa Comunicação, Política e Tecnologia (PONTE/UFPR) e Discurso, Comunicação e Democracia (DISCORD/UTFPR). Tem publicações em diversas revistas internacionais, a exemplo de *Journal of Communication*, *Digital Journalism*, *Journalism*, *Journalism Studies*, *Journalism Practice*, *Annals of the ICA*, *Policy & Internet*, dentre outras. Atua na área de Comunicação, Política e Tecnologia, examinando os seguintes temas: e-Transparência, Democracia Digital, Jornalismo Político, Teoria Democrática, Deliberação Pública, Participação Política e demais aspectos relacionados à Opinião Pública.

Francisco Soto

Professor Associado do Departamento de Direito Público da Universidade do Chile. Bacharel, mestre e Doutor em Direito. Pesquisador do Grupo de Ciências Jurídicas e Políticas do Fundo Chileno de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FONDECYT), e do Grupo de estudos sobre Democracia e Constitucionalidade (GEDECO), da Universidade de Barcelona. Integrante do Conselho de Observadores do Processo Constituinte (2016-2017) e do Conselho #Nuestraconstitución (2015-2016) da Fundação Democracia e Desenvolvimento.

Isabele Batista Mitozo

Professora do Departamento de Ciência Política e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais. Docente do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal do Maranhão. Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná, com estágio de pesquisa na Universidade de Leeds, Reino Unido. Líder do Grupo de Pesquisa em Democracia e Comunicação Digital (DECODE/UFMG). Pesquisadora associada ao Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital (INCT-DD) e ao International Parliament Engagement Network (IPEN). Foi Presidente da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política (COMPOLÍTICA) no biênio 2021-2023.

Luciana Fernandes Veiga

Professora Titular da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) e bolsista Produtividade de Pesquisa do CNPq. Tem graduação em Comunicação Social pela Universidade Federal de Juiz de Fora - UFJF, mestrado e doutorado em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro – IUPERJ, e estágio de pós-doutorado no Centro de Estudos da Democracia na Universidade da Califórnia - Irvine. Atuou como professora visitante na Universidade de Granada - Espanha em 2021. Presidiu duas associações acadêmicas: a Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política (COMPOLÍTICA) no biênio 2011-2013, e a Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) no biênio 2020-2022.

Malena Rehbein Sathler

Analista legislativa na Câmara dos Deputados, onde trabalha como jornalista e assessora técnica. Professora do Mestrado em Poder Legislativo do CEFOR. Doutora em Ciência Política pelo IESP-Uerj (2011). Mestre em Relações Internacionais e Teoria Política Contemporânea no Centro de Estudos para a Democracia da Universidade de Westminster/Londres (2003) e em Comunicação pela Universidade de Brasília (1997). Graduação em Comunicação Social - habilitação Jornalismo - pela Universidade de Brasília (1994). Tem experiência na área de Ciência Política e Jornalismo, atuando principalmente nos seguintes temas: democracia, mídia/política, jornalismo político, participação e representação política, democracia digital, corrupção.

Maria Alejandra Nicolás

Docente da área de Administração Pública e Políticas Públicas e do Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). Doutora e Mestre em Sociologia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Especialista em Gestão de Programas, Projetos e Políticas Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC/PR). Graduada em Ciência Política pela Universidade de Buenos Aires (UBA). Tem experiência na área de políticas públicas e governo eletrônico. Integrante do Centro de Pesquisas Econômicas e Aplicadas (CEPECON) e do Núcleo de Economia e Políticas Públicas (UNILA).

Michelle Cristina de Souza Silva

Servidora da Câmara dos Deputados atuando em liderança partidária, com quase 20 anos de serviço público. Especialista em Direito e Ciência Política pelo CEFOR-Câmara dos Deputados (2018), e em Direito Público pelo Instituto *Processus* (2009). Formada em Direito pelo UniCEUB (2003), cursou U.S. *Legal Studies na University of Southern California* (2019/2020). Atualmente, cursa o Mestrado Profissional em Poder Legislativo no CEFOR-Câmara dos Deputados, com previsão de término em 2023.

Nelson Gomes dos Santos Filho

Analista Legislativo da Câmara dos Deputados, ocupando a função de Diretor do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (CEFOR). Professor e pesquisador vinculado ao Mestrado Profissional em Poder Legislativo do CEFOR. Doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia (2009) e Mestre em Administração pela mesma Universidade (2002). Graduação em Engenharia Civil pela Universidade Católica do Salvador (1995), atuando principalmente nas seguintes áreas temáticas: administração pública, gestão de organizações públicas, políticas públicas, estudos organizacionais e gestão de pessoas.

Sérgio Soares Braga

Professor Associado nível 4 do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Pesquisador do Instituto Nacional em Ciência e Tecnologia em Democracia Digital (INCT-DD) e Bolsista de Produtividade em Pesquisa nível 2 no CNPQ. Bacharel em Ciência Política pela Unicamp e em Ciências Econômicas pela UFPR, com mestrado em Ciência Política e doutorado em Desenvolvimento Econômico, ambos pela UNICAMP. Fez estágio pós-doutoral no *Institute of Communication Studies* da Universidade de Leeds. Coordenador do Grupo de Trabalho “Ciberpolítica, ciberativismo e cibercultura” da ANPOCS entre 2010 e 2015, e do GT Internet e Política da COMPOLÍTICA entre 2015 e 2019. Já atuou como coordenador (2017-2019) e vice-coordenador (2021-2022) do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPR.

Sivaldo Pereira da Silva

Professor da Faculdade de Comunicação e do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília (UnB). Doutor em Comunicação e Cultura Contemporâneas pela Universidade Federal da Bahia (UFBa), com estágio doutoral na University of Washington (EUA) e pós-doutorado no Centro de Estudos Avançados em Democracia Digital e Governo Eletrônico (CEADD-UFBa). Foi professor visitante na *Technische Universität Dortmund* (Alemanha), onde desenvolveu pesquisa de pós-doutorado no *Erich-Brost-Institut* (2021-2022). Atuou também como consultor ou pesquisador em organizações como Unesco, Ipea e Ministério da Cultura. É pesquisador do Instituto Nacional em Ciência e Tecnologia em Democracia Digital (INCT-DD) e coordenador do Centro de Estudos em Comunicação, Tecnologia e Política (CTPol-UnB).

Wilson Gomes

Professor Titular e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas da Universidade Federal da Bahia. É graduado, mestre e doutor em Filosofia (*Universitas a Scte. Thomae*, Roma) e graduado em Teologia (*Universitas Gregoriana*, Roma). Autor de *Transformações da política na era da comunicação de massa* (2004), *A democracia no mundo digital* (2018) e *Crônica de uma tragédia anunciada: Como a extrema-direita chegou ao poder* (2020) e mais sete livros. Coordenador do Instituto Nacional em Ciência e Tecnologia em Democracia Digital (INCT-DD). Referência nacional na área de estudos em Democracia Digital.

Yanina Welp

Pesquisadora do *Albert Hirshman Centre on Democracy* e ex-diretora do Centro de Estudos em Democracia da Universidade de Zurique (Suíça). Doutora em Ciência Política pela Universidade Pompeu Faibra (Espanha). É uma das fundadoras da Rede de Politólogas e referência na área de inovações democráticas e participação cidadã na América Latina, tendo recentemente publicado o livro *The will of the people. Populism and citizens participation in Latin America* (2022).

A Editora UnB é filiada à



Associação Brasileira
das Editoras Universitárias

Este livro foi composto em Frutiger e Baskerville.

Qualquer análise sobre o cenário institucional e político do Século XXI precisa levar em conta que o uso da internet pelos atores políticos é uma realidade em ascensão na maioria dos países. Em relação ao Parlamento, instituição central das democracias representativas conforme as conhecemos, as perspectivas e tendências seguem a mesma direção. Representantes, atores institucionais, cidadãos e organizações da sociedade civil estão engajados no uso de diferentes plataformas, com interesse específico de influenciar as decisões políticas, em um processo que os estudos chamam de “Democracia Digital”.

Nas duas últimas décadas, a aceleração dos processos de digitalização da esfera política em todo o mundo, especialmente com o ingresso dos atores políticos e das instituições no ambiente das mídias sociais, criou novas complexidades para o relacionamentos entre as casas legislativas e os cidadãos. Esse é um dos focos desta publicação, que tematiza diferentes aspectos dos processos de digitalização no ambiente institucional representativo.